Legislative Summary LS-475E

BILL C-23: FIRST NATIONS FISCAL AND STATISTICAL MANAGEMENT ACT

Tonina Simeone
Political and Social Affairs Division

10 March 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

105-07439/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-23

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	10 March 2004	First Reading:	
Second Reading:	10 March 2004	Second Reading:	
Committee Report:	10 March 2004	Committee Report:	
Report Stage:	4 May 2004	Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 2

A. Context 2

B. Legislative Approach 2

C. Establishment of a New Institutional Framework 3

DESCRIPTION AND ANALYSIS 5

A. Preamble 6

B. Interpretation and Title (Clauses 1 and 2) 7

C. Part 1: First Nations Fiscal Powers (Clauses 3 to 13) 8
1. Local Revenue Laws (Clause 4) 8
2. Procedure for Enacting Local Revenue Laws (Clauses 6 to 8) 9
3. Publication of Proposed Laws (Clauses 5 and 9) 10
4. Protection of Taxpayer Interests (Clauses 4 and 5) 10
5. Requirements of Local Revenue Laws (Clauses 9 to 13) 11

D. Part 2: First Nations Tax Commission (Clauses 14 to 34) 12
1. Establishment and Organization of Commission (Clauses 15 to 26) 12
2. Delegated Authority (Clauses 15 and 16) 12
3. Appointment of Commissioners (Clauses 15 and 18) 12
4. Location (Clause 24) 13
5. Purpose (Clause 27) 13
6. Functions and Powers (Clauses 28 to 32) 14

E. Part 3: First Nations Financial Management Board (Clauses 35 to 54) 15
1. Establishment and Organization of Board (Clauses 36 to 46) 15
2. Mandate (Clause 47) 16
3. Functions and Powers (Clauses 48 to 52) 16

F. Part 4: First Nations Finance Authority (Clauses 55 to 87) 18
1. Interpretation (Clause 55) 19
2. Establishment and Organization of Authority (Clauses 56 to 71, Clause 73) 19
3. Mandate (Clause 72) 20
4. Functions and Powers (Clauses 73 to 85) 20
5. Debt Repayment (Clauses 76 and 84) 21
6. Infrastructure Loans (Clauses 77 and 78) 21
7. Other Responsibilities (Clauses 80 to 83, Clause 86) 21

Page

G. Part 5: First Nations Statistical Institute (Clauses 88 to 111) 22
1. Definitions (Clause 88) 22
2. Establishment and Organization of Institute (Clauses 89 to 101) 23
3. Mandate (Clause 102) 23
4. Powers (Clauses 103 to 105) 23
5. Protection of Information (Clauses 101, 106 to 110) 24

H. Part 6: Financial Management and Control (Clauses 112 to 129) 24

I. Part 7: Provisions of General Application (Clauses 130 to 138) 24

J. Part 8: Transitional Provisions, Consequential Amendments, Coordinating Amendments and Coming Into Force (Clauses 139 to 155) 24

COMMENTARY 25

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-23: FIRST NATIONS FISCAL AND STATISTICAL MANAGEMENT ACT*

Bill C-23, the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act, was introduced in the House of Commons and given first reading on 10 March 2004. It was deemed to have been read a second time, referred to a committee and reported back to the House of Commons also on 10 March 2004.(1)

The bill proposes the establishment of an institutional framework to provide First Nations with the tools to address economic development and fiscal issues on-reserve. Among other things, it would enable First Nations governments to establish their own financing through property tax and borrowing regimes.

The legislation proposes the establishment of four financial institutions.(2)

- The First Nations Finance Authority (FNFA): The FNFA would allow First Nations to collectively issue bonds and raise long-term private capital at preferred rates for roads, water, sewer and other infrastructure projects.

- The First Nations Tax Commission (FNTC): The FNTC would replace the Indian Taxation Advisory Board. It will assume and streamline the real property tax by-law approval process and help reconcile community and ratepayer interests.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

This paper has benefited greatly from the input and suggestions of Carol Hilling, Law and Government Division, Parliamentary Research Branch.

(1) By a motion adopted on 10 February 2004, the House of Commons provided for the reintroduction in the 3rd session of government bills that had not received royal assent during the previous session and that died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 12 November 2003. The bills could be reinstated at the same legislative stage that they had reached when the 2nd session was prorogued. Bill C-23 is the reinstated version of Bill C-19, which died on the *Order Paper*.

(2) Within this suite, the First Nations Tax Commission would have the greatest authority. Its mandate would be to "harmonize the tax system for First Nations in Canada; encourage and support First Nations in generating revenue through the exercise of tax powers; establish legislated and enforceable standards which provide for transparency and surety amongst taxpayers; provide timely approval of First Nation tax bylaw; and provide representation of taxpayers' interest in the commission and to ensure the decisions are fair." INAC Briefing Note, 23 November 2002.

- The First Nations Financial Management Board (FMB): The FMB would establish financial standards and provide the independent and professional assessment services required for entry into the FNFA borrowing pool.

- The First Nations Statistical Institute (FNSI): The FNSI will assist all First Nations in meeting their local data needs while encouraging participation in, and use of, the integrated national systems of Statistics Canada.

The initiative would target mechanisms aimed at enhancing First Nations' fund-raising capacity through taxation of leasehold interests on reserve lands and access to more affordable, long-term loans for community development. Unlike the federal government's proposed First Nations Governance Act (Bill C-7), which would have applied to all First Nations in Canada (but which died on the *Order Paper* in November 2003), the proposed fiscal institutions legislation is intended to be opt-in.

BACKGROUND

A. Context

The development of a new fiscal relationship between First Nations and Canada has been an ongoing subject of discussion. In 1983, the Report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government (the Penner report) recommended the restructuring of fiscal relationships between Canada and First Nations, as did the final report of the 1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). Generally, the move to restructure fiscal relationships between First Nations and the federal government has remained part of a broader movement toward Aboriginal self-government.(3) The federal government, as well as a number of First Nations, view Bill C-23 as part of that evolution toward greater economic self-sufficiency and political autonomy.(4)

B. Legislative Approach

Bill C-23, the First Nations Fiscal and Statistical Management Act, is an extension of a series of legislative and consultative measures initiated 15 years ago. From a legislative standpoint, Bill C-23 follows Bill C-115 (commonly referred to as the Kamloops

---

(3) See, for example, Robert Bish, *Financing Indian Self-Government: Practice and Principles*, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, 1987.

(4) Several First Nations, however, see Bill C-23 as a departure from the principles articulated in the Penner report and the RCAP. They argue that, rather than promoting greater fiscal autonomy, the legislation merely delegates taxation authority to First Nations and is therefore an attempt to "municipalize" Aboriginal governments.

Amendments), which was passed in 1988.[5] Bill C-115 broadened the taxation authority of First Nations under the *Indian Act* to include conditionally surrendered or "designated" lands. It clarified that leased lands remained a part of reserve lands, thereby enabling First Nations to enact property tax by-laws in respect of those lands.[6] As a result of Bill C-115, the conditional land surrender process was abandoned and replaced by a land use "designation" process to accommodate leasing arrangements. The former "surrendered" lands which, by definition, were excluded from reserve status become "designated" lands.[7] Consequently, when lands are conditionally surrendered or "designated" (e.g., leased), no band interest is ceded and the land, therefore, retains reserve status.

Arguably, the result of these legislative amendments is twofold. First, they allow First Nations governments to clarify their tax authority over reserve land. Second, they have expanded the tax authority granted to First Nations and thereby created greater opportunities for economic development.[8]

C. Establishment of a New Institutional Framework

In order to establish an administrative structure for the management of the new legislation, Indian and Northern Affairs Canada (INAC) created the Indian Taxation Advisory Board (ITAB) in early 1989. "The Board's primary purpose is to provide recommendations to the Minister on the approval of taxation by-laws, and to promote the exercise of these new Indian taxation powers."[9] As of September 2003, 107 First Nations had entered into the field of real property taxation.[10]

---

(5) Bill C-115, An Act to Amend the Indian Act (Designated Lands), S.C. 1988, amending the Indian Act, R.S., c. I-6, as amended.

(6) Generally, First Nations use money derived from taxing leasehold interests on reserve lands to finance programs and services that are not provided for by Canada. As a matter of policy, where there are non-native leaseholders on reserve, the government does not pay for infrastructure development.

(7) Fiscal Realities, "First Nation Taxation and New Fiscal Relationships," Kamloops, B.C., 1997, available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fnt_nfr/ntltax_e.pdf.

(8) For a more detailed examination of property taxation on reserve leasehold lands and responsibility for services, see Robert Bish, *Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System*, School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, 1993.

(9) Jonathan R. Kesselman, "Aboriginal Taxation of Non-Aboriginal Residents: Representation, Discrimination and Accountability in the Context of First Nations Autonomy," *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, No. 5, 2000, p. 1537.

(10) *First Nations Fiscal Institutions Initiative - Information Package*, Spring/Summer 2002, p. 28.

In the years that followed the 1988 Kamloops Amendments, a number of events increased the existing support for the restructuring of fiscal relationships between First Nations and the federal government. These included the Department of Finance conference on Indian government taxation (1991), the Charlottetown Accord (1992), and the final report of the RCAP (1996).

Beginning in 1991, the Department of Finance undertook to revise its policy on Indian taxation. The Department published its *Working Paper on Indian Government Taxation* in 1993. In 1995, the First Nations Financial Institute (FNFI) was created through an initiative of the Westbank First Nation. It was subsequently incorporated under a federal act. The primary objective of the FNFI was to provide investment opportunities for First Nations, with a view to providing long-term financing for their public debt. Bill C-23 would transform the FNFI into the First Nations Finance Authority (FNFA).

A round table meeting organized in 1995 between representatives of the Department of Finance and the AFN led in 1996 to the AFN's Annual General Assembly adopting Resolution 5/96 on taxation. This resolution supported the development of new fiscal relationships between First Nations governments and the Government of Canada, based on the principles of flexibility, fairness, choice, the certainty of government service delivery comparable to other jurisdictions, economic incentives and efficiency.

The Chiefs Committee on Fiscal Relations was established two years later to review the financial relationship between First Nations governments and the federal government (General Assembly Resolution 49/98). The Chiefs Committee recommended the creation of First Nations fiscal institutions. In 1999, the AFN expressed its support for this initiative when participants at the Annual General Assembly of the AFN supported the creation of the First Nations Finance Authority (General Assembly Resolution 6/99) and supported the ITAB in its efforts to establish a First Nations Tax Commission (General Assembly Resolution 7/99).

In December 1999, in conjunction with these developments, the federal government and the AFN signed a memorandum of understanding to implement a national round table meeting on fiscal relationships. The meeting was designed to establish concrete foundations for the fiscal relationship through the exchange of information, capacity building and standards development.

In 2000, the AFN confirmed its support for the establishment of the First Nations Statistical Institute and the First Nations Financial Management Board (Confederacy of Nations Resolutions 5/2000 and 6/2000). In Resolution 24/2001, the General Assembly endorsed the recommendation of the Chiefs Committee that four new national First Nations fiscal institutions be established through federal legislation. There was some controversy surrounding the legal validity of this resolution, however, as some felt it did not receive the 60% support required by the AFN charter.

On 15 August 2002, the Minister of Indian Affairs released the proposed legislation with the stated purpose of commencing public consultations on the bill prior to its tabling in the House.(11) Following the release, several First Nations expressed deep concerns over the bill as drafted. As a result, the AFN convened a Special Chiefs Assembly in November 2002 and passed a resolution rejecting the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act (AFN Resolution 30/2002). According to the AFN resolution, the proposed legislation violates the historic nation-to-nation relationship, infringes upon Aboriginal and treaty rights, and is otherwise so flawed that it cannot be corrected by mere amendments. An additional "accommodation" resolution was also passed (AFN Resolution 31/2002) respecting the right of those First Nations to enter into local and regional agreements, but not, however, in the context of national legislation.

On 2 December 2002, the Minister of Indian Affairs tabled Bill C-19, the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act, in the House of Commons. That bill, which died on the *Order Paper* in November 2003, was reinstated as Bill C-23 on 10 March 2004.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-23 contains a brief preamble and 155 clauses divided into eight Parts: First Nations Fiscal Powers; First Nations Tax Commission; First Nations Financial Management Board; First Nations Finance Authority; First Nations Statistical Institute; Financial Management and Control; Provisions of General Application; Transitional Provisions, Consequential Amendments, Coordinating Amendments and Coming into Force.

---

(11) INAC, "Notes for Remarks by the Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P. Minister of Indian Affairs and Northern Development At a News Conference to Announce Public Consultations on the First Nations Fiscal and Statistical Management Consultation Bill, August 15, 2002, Ottawa, Ontario," available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2002/fnf_e.html.

In order to maintain coherence with the bill, this legislative summary follows the format of the legislation and the major provisions are discussed under the principal headings found in the bill. Where applicable, an analysis of those provisions is provided immediately following the clause description. Much of the analysis draws on the following sources:

- Chiefs of Ontario, "Briefing Note: Institutional Fiscal Relations Package" (prepared by Michael Sherry), 21 April 2002.
- Mandell Pinder, "First Nations' Fiscal and Statistical Management Act Aboriginal Rights Issues," 31 October 2002.
- Dr. Fred Lazar, "Comments Regarding the First Nations Fiscal and Statistical Institutions Initiative," Schulich School of Business, York University, Toronto, 25 September 2002.
- Dr. Robert Bish, "Comments Regarding the First Nations Fiscal and Statistical Institutions Initiative," School of Public Administration, University of Victoria.
- Ardith Walkem Law Corporation, "Summary and Analysis: First Nations Fiscal and Statistical Management Act," 25 September 2002.[12]

A. Preamble

An eleven-paragraph preamble to Bill C-23 sets out the context and parliamentary intent of the proposed legislation. (Preambles by nature are interpretive rather than substantive and may be used by the courts in resolving any ambiguity in the legislation.) Noteworthy aspects of the preamble include statements indicating that:

- the proposed legislation is opt-in and will apply only to those First Nations who choose to exercise real property taxation jurisdiction on reserve lands;[13]
- First Nations real property tax revenues are to be used for the development of public infrastructure on reserve lands;

---

(12) Copies of these articles can be obtained from the author.

(13) First Nations participation in this initiative will be optional. However, those First Nations that already have by-laws enacted under section 83 of the *Indian Act* automatically fall under the proposed legislation once it comes into effect. Section 141(1) of the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act states that "By-laws made under section 83 of the *Indian Act* that are in force on the day on which section 150 [repealing the current sections 83 and 84 of the *Indian Act*] comes into force are deemed to be laws made under section 4 or 8, as the case may be, to the extent that they are not inconsistent with section 4 or 8 [description of possible local revenue laws and financial administration laws], and remain in force until they are repealed or replaced."

- an objective of the legislation is to establish a balance between the interests of First Nations members and (non-native) on-reserve taxpayers;[14]
- the proposed legislative initiative has been driven largely by First Nations in Canada and reflects their aspirations to establish statutory institutions.[15]

Although the preamble states that the legislation is not intended to define the nature and scope of self-government, some commentators have criticized it for reflecting a conservative bias. In particular, the language is said to reflect a strong municipal approach to First Nations governments.[16]

B. Interpretation and Title (Clauses 1 and 2)[17]

Clause 1 gives the short title of the bill, the First Nations Fiscal and Statistical Management Act.

Clause 2 provides a series of general definitions of the terms used in the bill.

The definition of "first nation" contains the standard reference to bands under subsection 2(1) of the *Indian Act*.[18]

"Borrowing member" is defined as a First Nation that has been accepted as a borrowing member by the First Nations Finance Authority on the basis that it has been certified by the First Nations Financial Management Board.

---

(14) It should be remembered that First Nations governments levy property taxes only on lessees who are not band members, i.e., non-native leaseholds on reserve lands. This article attempts to address the issue of non-First Nations taxation of leaseholds on reserves without the accompanying provision of services by the taxing government to taxpayers. The principle being put forward is that of fiscal equivalence: that is to say, a group of people who pay tax should receive benefits and have a voice in the decisions concerning taxes and services.

(15) Although the proposed legislation has been sponsored by a group of First Nations, it should be borne in mind that support for the legislation among First Nations is uneven across the country.

(16) On this issue, see Lazar (2002), "Comments Regarding the First Nations Fiscal and Statistical Institutions Initiative," and Chiefs of Ontario, "Legal Analysis on Re: First Nations Fiscal and Statistical Management Act" (prepared by Michael Sherry), 21 September 2002, available on-line at: http://www.chiefs-of-ontario.org/governance/gov13.html.

(17) Not all definitions are contained in this section of the bill. Relevant definitions will be dealt with as they appear throughout the bill.

(18) This definition of First Nation is not used in Part 5 of the bill as it relates to the First Nations Statistical Institute. See, in particular, the discussion of clause 88.

The definition of "local revenue law" refers to property taxation laws passed by a First Nation under subsection 4(1) of the proposed Act as well as laws dealing with expenditure of local revenues, licensing, fees for service, and borrowing. This definition is interesting because of its use of the term "law" as opposed to "by-law" (the term currently used under section 83 of the *Indian Act*). This modification in language is intended to reflect the enhanced fiscal autonomy of First Nations under the proposed legislation. Ministerial approval is no longer required when a First Nation wishes to enact property taxation laws. Approval would fall under the authority of the First Nations Tax Commission.[19]

Importantly, Bill C-23 includes a non-derogation clause (clause 2.1).

C. Part 1: First Nations Fiscal Powers (Clauses 3 to 13)

This section of the bill generally sets out the administrative procedures and requirements by which a First Nation can enact property taxation laws. The proposed legislation requires that any First Nation wishing to enact property tax laws must obtain the prior approval of the First Nations Financial Management Board. Clause 3 sets out the general principle that any First Nation wishing to enact property taxation laws must first adopt legislation governing its financial administration.

1. Local Revenue Laws (Clause 4)

Clause 4(1) enumerates the categories for which a First Nation council may enact local revenue laws. These include, for example, laws respecting property taxation, expenditure of local revenues, borrowing money and tax rates.

Clause 4(1)(a) is arguably the most important category of "local revenue laws." It provides for laws "respecting taxation for local purposes of reserve lands." According to available commentary, several First Nations consider this clause to be overly prescriptive in that it dictates that local taxation revenue must be specifically directed to local purposes, such as public infrastructure projects. Some have argued that, by restricting First Nations' ability to decide for themselves the purposes for which their tax monies can be spent, the provision

---

(19) This linguistic change, however, has been criticized as merely superficial. According to clause 16 of the bill, the Tax Commission is an agent of the Crown and, as such, exercises only delegated authority. A brief prepared by the Chiefs of Ontario states that this delegated authority is "inconsistent with the inherent right to self-government, as recognized and affirmed by s. 35 of the *Constitution Act, 1982*" (Chiefs of Ontario (2002), "Legal Analysis," p. 6).

violates the principle of the inherent right to self-government. According to the Chiefs of Ontario, the assumption underlying this clause is that:

> ... all significant matters dealing with taxation and taxation revenue expenditure, particularly as they affect non-Indians, are beyond the independent capacity of individual First Nations. ... Passage of the *FNFSMA* means that the inherent right does not include local revenue collection for local purposes. That is a remarkably restrictive interpretation of the inherent right, and one that is prejudicial to all First Nations, whether or not they later participate actively in the *FNFSMA* mechanisms.[20]

While not all First Nations share this view, the provision is fairly controversial.

2. Procedure for Enacting Local Revenue Laws (Clauses 6 to 8)

Under clause 4(2), the First Nations Tax Commission must approve all local revenue laws passed by a First Nation council. Clauses 6 and 7 set out the information that must accompany the proposed law when it is submitted to the Commission. Before the First Nations Tax Commission can approve the law, however, the submitting First Nation must have enacted financial administration laws (see the discussion of clause 3, above). Clause 8(2) requires that laws respecting the financial administration of a First Nation be approved by the First Nations Financial Management Board. Accordingly, any First Nation wishing to enact property taxation laws will trigger the involvement of the FMB as well as requiring the approval of the First Nations Tax Commission.

The legislation does not specify how extensive the financial administration laws of a First Nation are required to be in order to obtain FMB approval. No explicit criteria or requirements are set out in the proposed legislation. This measure is seen by some as a mechanism to ensure that a First Nation's financial management system complies with the financial management systems of other governments, in particular those of surrounding municipalities. Accordingly, some First Nations argue that the applied criteria may not fully take into consideration the priorities of individual First Nation governments.

---

(20) *Ibid.*, p. 8.

3. Publication of Proposed Laws (Clauses 5 and 9)

Clause 5(1) requires First Nations to give a 60-day notice of any law (a) respecting taxation for local purposes of reserve lands or rights and interests in reserve lands, (b) authorizing the expenditure of local revenues and (c) respecting procedures by which the interests of tax payers may be represented to the council.

Two exceptions are provided in clause 9 (a) and (b): a law setting the rate of tax to be applied, and a law establishing a budget for the expenditure of revenues raised under the property taxation law.

The proposed legislation sets out how the required notice will be given as well as its exact content. In addition to publishing it in a local newspaper, posting it in a public place on the reserve, and sending it by regular or electronic mail to individual members of the First Nation as well as to others who may have rights or interests in the land, the council must send the notice to the First Nations Tax Commission and to every government, organization and individual who, in the opinion of the council, may be affected by the proposed law.

Under Clause 5(2), a First Nation may be exempted from the 60-day notice requirement if the First Nations Tax Commission considers that the amendment is not significant.

4. Protection of Taxpayer Interests (Clauses 4 and 5)

Importantly, the proposed legislation provides that before a First Nation can make any property taxation laws, it must consider any representations made by interested parties, including non-native taxpayers (clause 5(4)). This provision appears to reflect a level of concern and protection in the bill for non-native taxpayers' interests. There is no explicit protection in this respect in s. 83 of the *Indian Act*. This provision and other related provisions in the bill have been criticized as a further limitation on the authority of First Nations to enact local property tax laws based on their priorities.

Clause 4(4) provides that all laws made pursuant to clause 4(1)(a) – property taxation laws – must include an appeal mechanism to be valid. Clause 4(4)(a) provides that procedures for appeal mechanisms will be fixed by regulation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Requirements of Local Revenue Laws (Clauses 9 to 13)

Clause 9 requires First Nations that enact property taxation laws to pass, on an annual basis, (i) taxation rates legislation and (ii) a budget authorizing the expenditure of local revenues raised under the property taxation law. The First Nations Tax Commission has authority to approve these laws as well, to ensure that First Nations tax rates are harmonized with the municipal tax system and that annual budgets for the expenditure of local revenues are directed toward local services and infrastructure. In the case of a "borrowing member," the annual budget must give priority to the requirements of the First Nations Finance Authority (i.e., payments on financing obtained from the FNFA).

Clause 10(1) provides that a "borrowing member" cannot repeal a property taxation law.

Under clause 10(2), in the case of a "borrowing member," the annual budget must give priority to the requirements of the First Nations Finance Authority (i.e., payments on financing obtained from the FNFA).

In addition, clause 10(3) further provides that in order to meet its financial commitments, a borrowing member must set aside, in every given year, the necessary local revenues to meet its financial obligations to the FNFA.

Clause 12 provides that revenues raised from property taxes shall be kept in a separate "local revenue account." In other words, local revenue collected by a First Nation under clause 4(1) cannot be co-mingled with other First Nation funds (i.e., government transfers). Clause 13 requires a separate annual audit of the local revenue account, and states that the results must be made available to a large number of parties (clause 13(2)), including the Minister, the First Nations Financial Management Board, the First Nations Tax Commission and the First Nations Finance Authority. The reason for the requirement to submit an audit report to the FNFA, even if a First Nation is not a "borrowing member," is unclear.

Clause 12(3) requires that an annual expenditure budget based on the separate local revenue account, and required under clause 9, must be balanced: planned expenditures cannot exceed estimated local revenues in any given year. Accordingly, a First Nation is statutorily forbidden to run an operating deficit.

D. Part 2: First Nations Tax Commission (Clauses 14 to 34)

1. Establishment and Organization of Commission (Clauses 15 to 26)

This section of the bill deals mainly with administrative matters for the establishment of the Commission, such as the appointment of commissioners, terms of office, reimbursement of expenses, and location of the head office.

2. Delegated Authority (Clauses 15 and 16)

Clause 15 provides that the Commission has the rights, privileges and capacity of a natural person, including the right to enter into contracts, hold real property, raise, invest or borrow money, and sue and be sued.

However, clause 16(1) provides that the Commission is an agent of the Crown with regard to the approval of local revenue laws. Currently, real property taxation by-laws enacted under section 83 of the *Indian Act* require ministerial approval. This clause suggests that the Commission is exercising delegated authority and may ensure that laws approved by the Commission have the status of federal regulations – and therefore have priority over other federal regulations of a more limited nature. According to a legal opinion prepared by Mandell Pinder, this clause also helps to ensure that First Nations' laws are not subject to a challenge on the grounds of taxation without representation.[21]

3. Appointment of Commissioners (Clauses 15 and 18)

According to clause 15(1), the Commission will be made up of 10 commissioners, including a Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner. Clause 17 provides that the Chief and Deputy Chief Commissioner shall be appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Indian Affairs, to serve a term not exceeding five years, and subject to removal for cause. Clause 18 provides that the Governor in Council, on the Minister's recommendation, shall appoint another seven commissioners (not including the Chief and Deputy Chief Commissioners), to serve terms not exceeding five years. Clause 18(2) further provides that three of the commissioners shall be taxpayers, separately representing residential, commercial and utility groups.

---

(21) Mandell Pinder (2002), p. 14.

An additional commissioner (clause 18(3)) is to be appointed by "[a] body prescribed by regulation," although the legislation does not specify what that body might be. This provision reflects an important theme in the proposed legislation: namely, to balance and protect the interests of non-native taxpayers.

Clause 18(5) stipulates that commissioners should include First Nations members "who are committed to the development of a system of first nations real property taxation." The proposed legislation, however, is silent on regional representation, does not specify the number of commissioners who are to be members of First Nations communities, and does not specify whether the Minister must consult, and to what extent, with First Nations when selecting commissioners.

4. Location (Clause 24)

Clause 24 provides that, unless otherwise determined by the Governor in Council, the head office of the First Nations Tax Commission is to be located on the Kamloops reserve. This unusual provision reflects the fact that the existing Indian Taxation Advisory Board will become the First Nations Tax Commission. The Board is currently chaired by Manny Jules, who is also the former Chief of the Kamloops First Nation in British Columbia.

5. Purpose (Clause 27)

Clause 27 sets out nine paragraphs that outline the basic purposes of the Commission. According to this clause, a key purpose of the Commission is to harmonize the tax system for First Nations in Canada by promoting a common approach. This seems to suggest two levels of tax harmonization: First Nations' local taxation laws should generally be the same; and those taxation laws should be integrated into the broader municipal and provincial tax framework.

Clause 27(b) requires that real property taxation regimes of First Nations be reconciled with the interests of taxpayers. This provision reflects an emphasis in the proposed legislation on ensuring that taxpayers' interests are balanced with the interests of First Nations members.[22]

---

(22) See also the discussion of clause 29. In addition, under clause 5, a First Nation enacting or amending local revenue laws must post notices and hold public meetings for all ratepayers, and consider any representations made by them to the council. The legislation also guarantees taxpayers seats on the Tax Commission, which has the power to approve all taxation laws (see clause 18(2)).

6. Functions and Powers (Clauses 28 to 32)

The First Nations Tax Commission is to be active in the regulation of First Nations property tax regimes, including regulation of how property tax monies are spent. Clause 30(1)(c) provides that the Commission will approve property taxation laws only if the tax dollars will be used by First Nations to finance capital infrastructure for the provision of local services on reserve lands.[23]

Clause 29 provides that the Commission has the authority to review and approve all First Nations' property taxation laws. Before giving approval, the Commission will consider representations made by members of the First Nation or other parties having an interest in the reserve lands of the First Nation. Presumably, this could include input concerning how taxation revenues are spent. This level of consultation provides for a significant role for ratepayers in the operation of a First Nations taxation regime.

Clause 30(3) provides that the Commission shall inform the First Nations Finance Authority of any judicial proceedings that have been initiated in respect of laws made by a First Nation concerning the borrowing of money (clause 4(1)(d)).

Clause 30(1)(a) stipulates that before the Commission can consider and approve any property taxation law, it must first ensure that the First Nation has obtained certification from the First Nations Financial Management Board (see clause 48(3)).

Clause 31 provides for the Commission to intervene in the event that a local revenue law is challenged by a member of a First Nation or by the holder of a right or interest in reserve lands. If the Commission determines that a First Nation law has been "unfairly or improperly applied" and the situation is not remedied within the time specified by the Commission, then it can ask that the Financial Management Board impose a co-management arrangement or assume third-party management of the First Nation's property tax revenues to remedy the situation. This means that, where the FMB assumes third-party management, it can amend or make taxation laws and "assume control of service delivery of programs and services that are paid for out of local revenues."[24] This aspect of the proposed legislation has been heavily criticized. Many First Nations consider that it is unduly harsh and leaves little procedural opportunity available to them to appeal the intervention.[25]

---

(23) This aspect of the legislation has received a fair amount of criticism from some First Nations, who argue that it is unduly restrictive.

(24) Ardith Walkem (2002), p. 8. The provision has been characterized by Ardith Walkem as a "draconian measure which allows the Management Board to pass bylaws, purporting to [a]ct on behalf of the Band, and to assume complete control over the taxation revenues account" (*Ibid.*).

(25) Chiefs of Ontario (2002), "Legal Analysis," p. 27.

Clause 32 requires that all First Nations property taxation laws be published annually in the *First Nations Gazette*. The publication of the Gazette shall occur under the auspices of the Tax Commission.

Clause 33 gives the Commission broad authority to pass "standards and procedures" that will apply to the enactment of local revenue laws, including their form and content. This provision could limit First Nations' discretion in developing their local taxation laws. Also, clause 33(2) gives the Commission authority to establish procedures to include taxpayers' interests in decisions of the Commission.

Clause 34 provides that, on the recommendation of the Minister, the Governor in Council may make regulations with respect to the enforcement of laws and the assignment of rights and interests in the case of outstanding taxes and charges, as well as the appeal of assessment procedures. In the event of an inconsistency between these regulations and First Nations property taxation laws, the regulations prevail to the extent of the inconsistency.

E. Part 3: First Nations Financial Management Board (Clauses 35 to 54)

The First Nations Financial Management Board will be responsible for assessing, monitoring and accrediting the financial management and administration of First Nations. Under the proposed legislation, the jurisdiction of the Board will be voluntary, except for First Nations with property tax regimes and those wishing to participate in the First Nations Finance Authority.

1. Establishment and Organization of Board (Clauses 36 to 46)

Unlike the First Nations Tax Commission, the First Nations Financial Management Board is not an agent of the Crown (clause 37). Clause 36(2) provides that the Board has the rights, privileges and capacity of a natural person, including the right to enter into contracts, hold real property, raise, invest or borrow money, and sue and be sued.

A board of directors comprising a minimum of 9 and a maximum of 15 directors, including a Chairperson and Vice-Chairperson, will manage the First Nations Financial Management Board (clause 36).

The Chairperson and a minimum of 5 and a maximum of 11 directors shall be appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Minister, and hold office for a term not exceeding five years (clauses 38 and 39(1)). The Aboriginal Financial Officers

Association (AFOA)[26] shall appoint up to three additional directors (clause 39(2)). Unlike the directors appointed by the Governor in Council, these directors will hold office during pleasure. In other words, they can be removed without cause. The proposed legislation does not specify the nature and extent to which the Minister must consult with First Nations representatives when making appointments to the Board. In addition, the legislation does not make it clear how many commissioners shall be representatives of First Nations.

2. Mandate (Clause 47)

A key mandatory purpose of the First Nations Financial Management Board is to assess the financial management and performance of First Nations seeking entry into the First Nations Finance Authority borrowing pool (clause 47(e) (f) and (g)). Only First Nations that are certified by the Board can proceed with bond issues.[27] The Board will also have enforcement powers (clause 47(h)) with the authority to impose co-management or third-party management arrangements.

The First Nations Financial Management Board's broader role is to assist First Nations in developing their financial management capacity (clause 47(a)) and strengthen their fiscal relationships with other governments and institutions to build shared accountability frameworks (clause 47(b)).

Clause 47(d) provides the Board with the authority to develop and apply "general credit rating criteria to first nations." It is unclear whether this provision would affect all First Nations, notwithstanding their participation in any of the financial institutions created by the bill.

3. Functions and Powers (Clause 48 to 52)

A key function of the First Nations Financial Management Board is to review a First Nation's financial management system and performance. If the Board determines that a First Nation meets the standards set out in the proposed legislation under clause 53(1), a certificate is issued to that effect.

---

(26) Formed in July 1999, the AFOA is intended to help improve the professional skills of First Nations members as well as the professional support available to First Nations leaders. For more information on the Association, consult its Web site at: http://www.afoa.ca/.

(27) It is unclear to what extent, if at all, approval of a First Nation's financial administration laws by the FMB under Bill C-23 will conflict with the ability of First Nations to develop financial administration codes under the proposed First Nations Governance Act.

A First Nation's property taxation laws under the Commission, as well as bonds issued under the First Nations Finance Authority, will not be authorized without a certification of sound management from the Board. Under clause 48(7), once the Board makes a decision in this respect it is final and no appeal mechanism is available to individual First Nations.

According to clause 49, the Board also has the power to require a First Nation to enter into a co-management arrangement or can impose third-party management of the First Nation's local revenues. The decision to assume third-party management of a First Nation's local revenues rather than entering into a co-management arrangement is entirely at the discretion of the First Nations Financial Management Board. Third-party management can be imposed under the following circumstances:

(i) the FMB receives notice from the First Nations Tax Commission (clause 31(3)(b)); or

(ii) the FMB receives notice from the First Nations Finance Authority (clause 84(4)); or

(iii) the FMB determines that there is a significant risk the First Nation will default on an obligation to the FNFA.[28]

The co-management powers of the Board are outlined in clause 50(2). Under a co-management arrangement, the Board has authority, among other things, to recommend changes to a First Nation's local revenue laws, expenditures, budgets, and delivery of programs and services. Under clause 50(3), the Board also retains the power to terminate such an arrangement should it no longer be required or should the Board come to the opinion that third-party management is no longer necessary. Under clause 50(4), the opinion of the Board in these instances is final and not subject to appeal. This inability of First Nations to appeal a decision reached by the Board has been described by the Chiefs of Ontario as alarming in view of the potentially disastrous consequences of third-party management of a First Nation, including the prospect of the unelected Board passing laws for the First Nation on an indefinite basis.

If a co-management arrangement has proven ineffective, the Board may assume control of a First Nation's local revenues. However, clause 51 also allows the Board to act as third-party manager if it believes that there is a risk that the First Nation will default on an obligation to the First Nations Finance Authority, or on request by the First Nations Tax Commission. In the context of third-party management, the Board acts in the place of the council of the First Nation. Clause 51(2) outlines the third-party management powers of the Financial Management Board. Under a third-party management arrangement, the FMB is vested with broad powers, including the exclusive right to: make laws on behalf of a First Nation with

---

(28) It would appear that an actual breach by the First Nation is not required to prompt intervention by the Board.

respect to property taxation, expenditure of local revenues, the borrowing of money and tax rates; establish procedures by which taxpayers may be represented on council; and delegate authority to make laws on behalf of a First Nation to any person or body. This authority is quite extensive and goes beyond current administrative remedies,[29] because the Board can make laws on behalf of a First Nation placed under third-party management.

Clause 51(2.1) provides that, unless expressly consented to by a First Nation, the Board shall not delegate any other power to a third-party manager that was not already delegated at the time the Board assumed third-party management of a First Nation's local revenues.

Clause 51(2.2) provides that a First Nation cannot repeal any laws made by a third-party manager.

Clause 52 requires a First Nation to provide the FMB with any information about its financial management system and financial performance necessary for a decision regarding co-management or third-party management. Presumably, this could include a broad range of sensitive financial information relating to the affairs of a First Nation.

Finally, clause 53 outlines the areas in which the Board can establish standards and procedures. Notably, these include, among others, the content of financial administration laws, financial reporting, and procedures for certification and third-party management.

F. Part 4: First Nations Finance Authority (Clauses 55 to 87)

Generally, First Nations governments face considerable restrictions on their ability to raise funds from their own sources in order to finance projects requiring large capital sums. Alone, many First Nations are unable to raise such funds and require a source of capital with debt secured by future property tax revenues. The First Nations Finance Authority would allow First Nations collectively to issue bonds and raise long-term capital at preferred rates for roads, water, sewer and other infrastructure projects. Like the Municipal Finance Authority of British Columbia, the First Nations Finance Authority will act as a collective financing body representing the pooled resources (from real property tax revenues) of several First Nations.[30]

---

(29) Under current departmental policy or funding agreements, there are no provisions for third-party managers to make or amend taxation by-laws on behalf of a band under remedial management.

(30) Some commentators have suggested that the FNFA contributes to the federal government's overall objective of reducing its fiscal obligations by establishing a system whereby First Nations can borrow from future revenues in order to finance capital infrastructure, rather than relying on federal funds. Thus, as First Nations begin to "self-finance" programs and services, there could be, some suggest, not only a reduction in federal fiscal transfers, but a curtailment in the Crown's fiduciary obligations to First Nations.

1. Interpretation (Clause 55)

In this section of the bill, "investing member" means a First Nation that has an investment in a short-term investment pool managed by the Authority. This provision reflects the fact that one of the FNFA's functions is to provide investment services to participating First Nations as well as capital financing services.[31]

2. Establishment and Organization of Authority (Clauses 56 to 71, Clause 73)

According to clauses 56 and 57, the Authority is established as a non-share capital corporation made up of subscribing First Nations. Unlike the Tax Commission, the Authority is not an agent of the Crown. Deposits and borrowings are made through the corporation. There is some uncertainty surrounding the need for a statutory base for the Authority. Proponents of the legislation argue that such a base secures a higher credit rating for First Nations and may be required to allow the Authority to issue bonds. Critics of the proposed legislation have argued that a statutory base may be required to "link the Authority with the binding enforcement and other powers of the Commission and Board."[32]

A board of directors will manage the Authority. The board's powers are outlined in clause 73. Notably, these include the authority to borrow money, issue securities, determine the rates of interest, determine when and how the securities are redeemable, etc.

Clause 59 provides that the board will consist of anywhere between 5 and 11 directors, including a Chairperson and Deputy Chairperson, to be elected by representatives of borrowing members. Directors serve on a part-time basis for a term of one year (clause 61). The board appoints a president to act as chief executive officer of the Authority (clause 67). The corporate structure of the Authority makes it different from the other three institutions established under the Act. Although members of the Authority comprise borrowing and investing members, no investing members sit on the Authority's board of directors, and only representatives of borrowing members can elect directors (clause 59(3)).

---

(31) See the discussion of clause 72(d).

(32) Chiefs of Ontario (2002), "Legal Analysis," p. 35.

3. Mandate (Clause 72)

The key purpose of the FNFA is to pool the resources (through property tax revenues) of First Nations across Canada, issue bonds, raise capital at affordable rates for borrowing members and handle the repayment of loans by First Nations.

As part of its mandate, clause 72(d) states that the Authority will provide investment services to its members. However, while the Authority's mandate is to provide both capital financing and investment services to its members, the proposed legislation appears to be weighted in favour of the former.

As mentioned, the proposed FNFA would allow First Nations to secure long-term financing at preferred rates in order to develop capital infrastructure on reserve lands for the provision of local services (e.g., roads, sewers). Borrowing for other band-generated purposes is not contemplated in the proposed legislation.[33]

4. Functions and Powers (Clauses 73 to 85)

Under clause 74(1), a First Nation may apply to be a borrowing member of the Authority. The legislation does not outline any equivalent procedure for First Nations wishing to apply to be an investing member.

Clause 74(2) provides that the FNFA will accept a First Nation as a "borrowing member" only following certification by the First Nations Financial Management Board.[34] This provision suggests that the institutions are interconnected and that entry into one body may trigger the involvement of others.

Clause 75 is of notable importance. Any First Nation can cease to be a borrowing member only with the consent of all borrowing members. Some commentators have criticized this provision as unduly restrictive.

Approved requests for financing will be pooled by the FNFA and a sale of bonds will be issued in an amount sufficient to meet the requests.

---

(33) Clause 72(a)(i) requires First Nations borrowing money from the Authority to use the money to finance capital infrastructure projects.

(34) See the discussion of clause 48(3).

5. Debt Repayment (Clauses 76 and 84)

The First Nations Finance Authority has priority over all other creditors of an insolvent First Nation (clause 76), with the exception of the Crown. In the event that a borrowing member fails to make a payment to the Authority or meet any of its obligations under a borrowing agreement, the FNFA is required under clause 84(1)(b) to notify the First Nations Financial Management Board and First Nations Tax Commission. If the First Nations Financial Management Board determines there is a "serious risk" that a First Nation will default on its obligations to the FNFA, it may recommend that the borrowing member enter into a co-management arrangement or impose third-party management (as provided for under clause 50 or 51). Equally, clause 84(4) provides that the First Nations Finance Authority could require such intervention of the Financial Management Board.

6. Infrastructure Loans (Clauses 77 and 78)

The proposed legislation restricts the use of band-generated tax revenue to the financing of local capital infrastructure projects. According to clause 77, the FNFA can make a long-term loan[35] to a First Nation for financing capital infrastructure only under certain conditions, including the approval of certain laws under clause 4(1)(d) by the First Nations Tax Commission.[36] In addition, loans payable to the First Nations Finance Authority from property tax revenues must ensure that the Authority has priority over all other creditors.

Clause 78 provides that a borrowing member may obtain long-term financing secured by property tax revenues only from the First Nations Finance Authority. The reason for this restriction on financing is unclear, but it could impede a First Nation from going to other lending institutions and possibly getting better terms for the loan.

7. Other Responsibilities (Clauses 80 to 83, Clause 86)

The First Nations Finance Authority will also establish a sinking fund (clause 80), a debt reserve fund (clause 82) and a credit enhancement fund (clause 83).

---

(35) In the Act, a long-term loan means a loan that is for one year or longer (see clause 55).

(36) Clause 4(1)(d) provides for laws respecting the "borrowing of money from the First Nations Finance Authority, including any authorization to enter into a particular borrowing agreement with that Authority."

The sinking fund is to ensure the fulfilment of the Authority's repayment obligations to the holders of bonds/securities that it has issued (clause 80). The debt reserve fund is to make payments on loans when borrowing members have insufficient money.

Monies from these three funds can be invested only in government securities or guaranteed investments or deposits (clause 80(3)). Under clause 82(5), if the FNFA loses money (has a shortfall), it can require borrowing members to pay the amounts necessary to replenish the amounts lost.

Clause 86 requires the Authority to submit to the Minister and its members an audited annual report of its operations, including its financial statements.

G. Part 5: First Nations Statistical Institute (Clauses 88 to 111)

The 1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended a First Nations Fiscal Institute, and this proposal was supported by the Assembly of First Nations. The idea behind the establishment of a statistical institute is to provide First Nations with control over the data and information that generate statistics, and to improve the quality and accuracy of statistics so that they can be used to govern the fiscal relationship and ensure First Nations services are comparable to other governments.[37]

1. Definitions (Clause 88)

For the purposes of this section, "other aboriginal group" is defined as an aboriginal group that was formerly a band under the *Indian Act*[38] and that is party to a treaty, land claim agreement or self-government agreement with Canada. This definition excludes the Métis and Inuit, since neither of these was formerly ever a band under the *Indian Act* notwithstanding any treaties, land claim agreements or self-government agreements entered into with the Crown.

---

(37) First Nations Statistics; document can be consulted at: www.firststats.ca.

(38) This refers to bands whose lands are no longer under the *Indian Act*, such as the Nisga'a Nation.

2. Establishment and Organization of Institute (Clauses 89 to 101)

The Institute will be a Crown corporation (clause 90) managed by a board of directors consisting of anywhere between 10 and 15 directors, including a Chairperson and Vice-Chairperson (clause 92). The directors, including the Chairperson, shall be Governor in Council appointments for terms not exceeding five years and shall hold office during pleasure. Canada's Chief Statistician will be a member of the board (clause 92(2)). Clause 100 provides that there will also be a First Nations Chief Statistician, appointed by the Governor in Council upon the recommendation of the Minister, who will also hold office during pleasure.

3. Mandate (Clause 102)

According to the proposed legislation, the key purposes of the First Nations Statistical Institute are to:

- collect and analyze data regarding the fiscal, social and economic conditions of members of First Nations, "other aboriginal groups" and other persons who reside on reserve land, to support First Nations policy-making;
- promote the quality, coherence and compatibility of First Nations statistics through collaboration with First Nations, federal, provincial and local governments; and
- build statistical capacity within First Nations governments.

4. Powers (Clauses 103 to 105)

Clause 103 lists the subjects about which the Institute may collect and analyze data for statistical purposes. Some of the items enumerated include: population, health, finance, education, administration of justice, labour and employment, and commercial and industrial activities. This information is to be made publicly available, but in a manner that protects the confidentiality of any identifiable individual, business or organization (clause 103(3)).

Clause 104 provides that the Institute may enter into information-sharing agreements with other departments, agencies or organizations, but is required to obtain prior consent of respondents before any information can be shared, unless otherwise required by law.

5. Protection of Information (Clauses 101, 106 to 110)

Notwithstanding certain exceptions, clauses 101 and 106 require that all employees of the Institute, including the First Nations Chief Statistician, take an oath not to disclose any information acquired in the course of their duties that can be related to any identifiable individual, First Nation, business or organization. According to clauses 109 and 110, any person who, after making such an affirmation, discloses such information is guilty of an offence. Clause 107 specifies that information obtained by the Institute cannot be used in legal proceedings, except for the purposes of conducting a prosecution under the Act.

H. Part 6: Financial Management and Control (Clauses 112 to 129)

This section of the legislation sets out a number of provisions regarding budgets, annual reports, auditing and reporting requirements.

I. Part 7: Provisions of General Application (Clauses 130 to 138)

This section of the legislation includes conflict of interest guidelines (clauses 130 to 135).

J. Part 8: Transitional Provisions, Consequential Amendments, Coordinating Amendments and Coming Into Force (Clauses 139 to 155)

Clause 139 provides that employees of the current Indian Taxation Advisory Board will be offered employment with the proposed First Nations Tax Commission. This is in keeping with the fact that the Tax Commission will essentially replace the ITAB. Clause 140 provides that the current directors of the First Nations Finance Authority shall continue as directors of the new FNFA until new directors are elected.

Clause 141 provides that by-laws adopted under section 83 of the *Indian Act* will be deemed to be laws made under sections 4 or 8 of the proposed First Nations Fiscal and Statistical Management Act to the extent that they are not inconsistent with those provisions. In other words, First Nations who have taxation by-laws enacted under section 83 of the *Indian Act* will automatically fall under the new legislation when it comes into effect, which will be on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council (clause 155).

Clause 142(1) exempts all First Nations that have property taxation laws already in place under section 83 of the *Indian Act* from the requirement to have their financial administration laws approved by the Financial Management Board. Notwithstanding this provision, under clause 142(2), a borrowing member would still have to have its financial administration laws reviewed and approved by the Financial Management Board.

Clause 150 will repeal section 83(1)(a), 83(1)(e) to (g), 83(3), 83(5) and 83(6) and section 84 of the *Indian Act*. These are sections of the *Indian Act* that deal specifically with money by-laws, including property taxation and related functions.

COMMENTARY

The First Nations Fiscal Institutions Initiative has its roots in the 1988 Kamloops Amendments to the *Indian Act*. That legislation was spearheaded by a group of B.C. First Nations to clarify the capacity of First Nations to impose property taxes on all reserve land, including conditionally surrendered land. The current legislative package, developed as a result of a Memorandum of Understanding between INAC and the AFN through the National Table on Fiscal Relations, is seen by some First Nations as benefiting primarily the same small group of First Nations. This view reflects the fact that only about 107 First Nations in Canada – most of which are based in British Columbia and Alberta – currently collect property taxes. Accordingly, few First Nations currently benefit significantly from property taxation revenues from leaseholder interests on their lands (cottagers, businesses, etc.).

The situation has resulted in uneven support among First Nations for the proposed legislation. Opposition to the bill has come mainly from the Chiefs of Ontario, Assembly of Manitoba Chiefs, Association of Iroquois and Allied Indians, Manitoba Keewatinow Okimakanak Inc., and the Federation of Saskatchewan Indian Nations, as well as several individual First Nations.[39] Somewhat surprisingly, the Union of British Columbia Indian Chiefs has also criticized the legislative initiative.[40]

---

(39) See Ross Montour, "Proposed Act Called Wolf in Sheep's Clothing," *The Eastern Door*, Vol. 11, No. 43, 22 November 2002. See also "Chiefs Reject Plan to Allow First Nations to Collect Taxes," CBC News, 2 December 2002.

(40) Union of British Columbia Indian Chiefs, Press Release, "Our Land is Our Future," 15 August 2002.

Although the fiscal institutions initiative is said to be a "First Nations-driven" process, the proposed Act has been criticized as being part of a "suite" of legislation proposed by the government.(41) This concern is understandable, given the comments made to that effect by the Minister of Indian Affairs and Northern Development in the media.(42) Recent controversy surrounding the bill revolves around this point. Chiefs in favour of the fiscal institutions initiative have attempted to persuade opponents of the bill that it is, in fact, not companion legislation to the federal government's controversial proposed First Nations Governance Act.

Several First Nations see the current legislative package as part of an attempt by the federal government to "municipalize" Aboriginal governments.(43) Some First Nations leaders view the proposal as a significant departure from the principles articulated in the 1996 report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples and the 1983 Penner report, both of which recommended the establishment of a new bilateral fiscal relationship and increased fiscal transfers to First Nations.(44) Instead, it is argued that the initiative promotes the opposite: expensive accountability guidelines and own-source revenue generation through on-reserve property tax. These measures are seen as reducing the federal government's liability for capital projects and placing the burden on already cash-strapped First Nations governments. Thus, rather than seeing the institutions as tools that will help First Nations develop their local economies and access capital markets, critics see them as an attempt by the government to diminish its fiduciary obligations to First Nations.

On November 2002, at a two-day Special Chiefs Assembly, the Assembly of First Nations passed resolutions rejecting the federal government's suite of legislation. Acknowledging that the First Nations Fiscal Institutions Initiative has been a First Nations-led process, an "accommodation resolution" was also passed affirming the AFN's respect for First Nations at the local and regional levels to enter into agreements with the federal government, as long as those agreements are not in the context of legislation that can potentially affect all First Nations wishing to exercise their taxation authority. Notwithstanding the change in

---

(41) The other pieces of legislation include Bill C-7, the First Nations Governance Act (which died on the *Order Paper* on 12 November 2003), and Bill C-6, the Specific Claims Resolution Act (which received royal assent on 7 November 2003).

(42) "Deal Reached?" *Windspeaker*, Vol. 20, No. 8, December 2002.

(43) Lazar (2002), p. 13.

(44) See Chiefs of Ontario (2002), "Briefing Note."

leadership,[45] the official position of the Assembly of First Nations, rejecting the proposed legislation, remains unchanged.[46]

In June 2003, the Commons Committee on Aboriginal Affairs held hearings on the predecessor to Bill C-23, Bill C-19. First Nations witnesses representing national and regional organizations as well as individual communities from across the country continued to be divided on the merits of the proposed legislation. First Nations witnesses who opposed the bill suggested that it be withdrawn in favour of legislation that would apply only to those specific First Nations that wish to participate in this initiative, in a fashion similar to the *First Nations Land Management Act's* framework.

First Nations participation in this initiative is presented as optional. However, those First Nations that already have by-laws enacted under s. 83 of the *Indian Act* automatically fall under the proposed legislation upon its coming into force.[47] In effect, then, the proposed legislation will automatically apply to these First Nations, regardless of whether or not they have opted in. Accordingly, First Nations who currently have property tax by-laws enacted under the *Indian Act* may find themselves having to adhere to an entirely new regime to which they have not expressly consented.

There has been very little media coverage of the First Nations Fiscal and Statistical Management Act. What editorial commentary is available has been favourable, describing the proposed initiative, despite the mixed reaction it has received, as potentially a "major milestone in First Nations development."[48]

---

(45) During elections held in July 2003, Phil Fontaine defeated Matthew Coon Come to become National Chief of the Assembly of First Nations.

(46) At an AFN Special Assembly held in October 2003, a resolution calling for support of the predecessor to Bill C-23, Bill C-19, was defeated, with 109 votes cast against the resolution and 65 votes in support.

(47) Under clause 4(2), however, laws under clause 4(1) do not have any force or effect unless they are approved by the First Nations Tax Commission.

(48) Doug Cuthand, "Fiscal Management Law Major Native Milestone," *The Star Phoenix* (Saskatoon), 6 December 2002.

Résumé législatif LS-475F

PROJET DE LOI C-23 : LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS

Tonina Simeone
Division des affaires politiques et sociales

Le 10 mars 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-23

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	10 mars 2004
Deuxième lecture :	10 mars 2004
Rapport du comité :	10 mars 2004
Étape du rapport :	4 mai 2004
Troisième lecture :	

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 2

A. Faits antérieurs 2

B. Approche législative 3

C. Établissement d'un nouveau cadre institutionnel 4

DESCRIPTION ET ANALYSE 6

A. Préambule 7

B. Titre et définitions (art. 1 et 2) 8

C. Partie 1 – Pouvoirs financiers des Premières nations (art. 3 à 13) 9
1. Textes législatifs sur les recettes locales (art. 4) 9
2. Marche à suivre pour prendre des textes législatifs sur les recettes locales (art. 6 à 8) 10
3. Publication des textes législatifs proposés (art. 5 et 9) 10
4. Protection des intérêts des contribuables (art. 4 et 5) 11
5. Exigences des textes législatifs sur les recettes locales (art. 9 à 13) 12

D. Partie 2 – Commission de la fiscalité des Premières nations (art. 14 à 34) 13
1. Constitution et organisation (art. 15 à 26) 13
2. Autorité déléguée (art. 15 et 16) 13
3. Nomination des commissaires (art. 15 et 18) 13
4. Emplacement (art. 24) 14
5. Mission (art. 27) 14
6. Attributions (art. 28 à 32) 15

E. Partie 3 – Conseil de gestion financière des Premières nations (art. 35 à 54) 17
1. Constitution et organisation (art. 36 à 46) 17
2. Mission (art. 47) 17
3. Attributions (art. 48 à 52) 18

F. Partie 4 – Administration financière des Premières nations (art. 55 à 87) 20
1. Définitions (art. 55) 21
2. Constitution et organisation (art. 56 à 71, art. 73) 21
3. Mission (art. 72) 22
4. Attributions (art. 73 à 85) 22
5. Remboursement de la dette (art. 76 et 84) 23
6. Prêts pour les infrastructures (art. 77 et 78) 23
7. Autres responsabilités (art. 80 à 83, art. 86) 24

Page

G. Partie 5 – Institut de la statistique des Premières nations (art. 88 à 111) 24
1. Définitions (art. 88) 24
2. Constitution et organisation (art. 89 à 101) 25
3. Mission (art. 102) 25
4. Attributions (art. 103 à 105) 25
5. Protection de l'information (art. 101, art. 106 à 110) 26

H. Partie 6 – Gestion et contrôle financiers (art. 112 à 129) 26

I. Partie 7 – Dispositions générales (art. 130 à 138) 26

J. Partie 8 – Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur (art. 139 à 155) 26

COMMENTAIRE 27

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-23 : LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS*

Le projet de loi C-23 : Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations, a été présenté à la Chambre des communes et adopté en première lecture le 10 mars 2004. Il est aussi réputé avoir été lu une deuxième fois, renvoyé à un comité, puis renvoyé par celui-ci à la Chambre des communes à l'étape du rapport le 10 mars 2004(1).

Le projet de loi propose l'établissement d'un cadre institutionnel qui donnera aux Premières nations les outils nécessaires pour régler les questions financières et de développement économique qui touchent les réserves. Son adoption permettra, entre autres choses, aux gouvernements des Premières nations d'instaurer leur propre financement grâce à des régimes d'imposition foncière et d'emprunt.

Le projet de loi propose la création de quatre institutions financières(2) :

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

La rédaction du présent résumé législatif a été enrichie des observations et suggestions de Carol Hilling, de la Division du droit et du gouvernement de la Direction de la recherche parlementaire.

(1) Par une motion adoptée le 10 février 2004, la Chambre des communes prévoit le rétablissement à la 3e session de projets de loi qui n'avaient pas reçu la sanction royale au cours de la 2e session de la 37e législature et qui sont morts au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement, le 12 novembre 2003. Ces projets de loi pourront être rétablis à l'étape du processus législatif à laquelle ils étaient rendus au moment de la prorogation. Le projet de loi C-23 est la version rétablie du projet de loi C-19, mort au *Feuilleton* à la fin de la 2e session.

(2) Parmi ces institutions, c'est la Commission de la fiscalité des Premières nations qui détiendra le plus de pouvoirs. Elle aura pour mandat d'harmoniser le système fiscal pour les Premières nations du Canada; d'encourager et de soutenir les Premières nations dans leurs efforts en vue de générer des recettes en exerçant des pouvoirs d'imposition; d'établir des normes légiférées et exécutoires pour assurer la transparence et la caution entre les contribuables; d'approuver en temps opportun le règlement fiscal des Premières nations; d'assurer la représentation des intérêts des contribuables au sein de la Commission et de veiller à ce que les décisions prises soient justes (note d'information d'AINC, 23 novembre 2002).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'Administration financière des Premières nations – L'Administration permettra aux Premières nations d'émettre des titres de façon collective et de lever des capitaux à long terme à des taux privilégiés pour les routes, les aqueducs, les égouts et les autres projets d'infrastructure.

- La Commission de la fiscalité des Premières nations – La Commission remplacera la Commission consultative de la fiscalité indienne. Elle assumera la responsabilité du processus d'approbation des règlements en matière d'impôts fonciers et de sa rationalisation et aidera à trouver un juste équilibre entre les intérêts de la collectivité et ceux des contribuables dans l'établissement des taux.

- Le Conseil de gestion financière des Premières nations – Le Conseil établira des normes financières et assurera les services indépendants et professionnels d'évaluation dont ont besoin les Premières nations qui aspirent à se prévaloir du fonds commun d'emprunts de l'Administration financière des Premières nations.

- L'Institut de la statistique des Premières nations – L'Institut aidera toutes les Premières nations à répondre à leurs besoins en matière de données locales tout en encourageant la participation aux systèmes nationaux intégrés de Statistique Canada et leur utilisation.

Le projet de loi ciblera les mécanismes visant à accroître la capacité des Premières nations à recueillir des fonds grâce à l'imposition des tenures à bail sur les terres de réserve et à l'accès à des prêts à long terme abordables à des fins de développement communautaire. Contrairement au projet de loi C-7 : Loi sur le gouvernement des premières nations (mort au *Feuilleton* en novembre 2003), qui se serait appliqué à toutes les Premières nations du Canada, le projet de loi C-23 ne devrait s'appliquer qu'à celles qui choisiront d'y adhérer.

CONTEXTE

A. Faits antérieurs

L'établissement d'une nouvelle relation financière entre les Premières nations et le gouvernement du Canada fait l'objet de discussions constantes depuis un certain temps déjà. En 1983, le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens (le rapport Penner) recommandait la redéfinition des relations financières entre le gouvernement du Canada et les Premières nations. La même recommandation a été formulée par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) dans son rapport final de 1996. De

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

façon générale, les démarches en vue de redéfinir ces relations se sont inscrites dans le cadre d'un mouvement plus vaste axé sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones[3]. Le gouvernement fédéral, de même qu'un certain nombre de Premières nations, considère le projet de loi C-23 comme une partie de l'évolution vers une plus grande autonomie économique et politique[4].

B. Approche législative

Le projet de loi C-23 est le prolongement d'une série de mesures législatives et consultatives qui a débuté il y a 15 ans. Du point de vue législatif, il fait suite au projet de loi C-115 (communément désigné sous le nom de « modifications de Kamloops »), adopté en 1988[5]. Cette mesure législative a élargi aux terres cédées conditionnellement et aux terres « désignées » les pouvoirs d'imposition qui étaient consentis aux Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle a précisé que ces terres continuaient de faire partie des terres de réserve, ce qui a permis aux Premières nations d'adopter des règlements administratifs pour lever des impôts fonciers sur ces terres[6]. On a donc abandonné le processus de cession conditionnelle des terres pour le remplacer par un processus de « désignation » répondant aux besoins des ententes de location à bail. Ainsi, les anciennes terres « cédées » qui, par définition, étaient exclues de la réserve, sont devenues « désignées »[7]. Par conséquent, lorsque des terres sont cédées de façon conditionnelle ou « désignées » (p. ex. cédées à bail), aucun intérêt de la bande n'est cédé et la terre conserve son statut de terre de réserve.

On peut dire que ces modifications législatives ont eu un double résultat : d'abord, elles ont permis aux gouvernements des Premières nations de clarifier leur pouvoir de lever des

---

(3) Voir, par exemple, Robert Bish, *Financing Indian Self-Government: Practice and Principles*, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, 1987.

(4) Plusieurs Premières nations estiment cependant que le projet de loi C-23 déroge aux principes énoncés dans le rapport Penner et par la CRPA. Selon elles, plutôt que de promouvoir une plus grande autonomie financière, le projet de loi délègue tout simplement le pouvoir d'imposition aux Premières nations et est donc une tentative de « municipaliser » les gouvernements autochtones.

(5) Projet de loi C-115 : Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées), L.C. 1988, qui modifiait la *Loi sur les Indiens*, L.R., ch. I-5, modifiée.

(6) En général, les Premières nations utilisent les sommes tirées de l'imposition des tenures à bail sur les terres de réserve pour financer des programmes et des services que le gouvernement du Canada ne fournit pas. Le gouvernement a pour politique de ne pas payer le développement des infrastructures dans les réserves où il y a des titulaires non autochtones de tenures à bail.

(7) Fiscal Realities, *La fiscalité des Premières nations et les nouvelles relations financières*, Kamloops (C.-B.), 1997 (http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fnt_nfr/ntltax_f.pdf).

impôts sur les terres de réserve; en second lieu, elles ont accru les pouvoirs d'imposition conférés aux Premières nations et, ainsi, créé de plus grandes possibilités de développement économique[8].

C. Établissement d'un nouveau cadre institutionnel

Afin de mettre en place une structure administrative pour la gestion de la nouvelle loi, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a créé, au début de 1989, la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI). « L'objectif premier de la Commission est de faire des recommandations au ministre des Affaires indiennes (le Ministre) au sujet de l'approbation des règlements fiscaux et de promouvoir l'exercice des nouveaux pouvoirs d'imposition conférés aux Indiens. »[9] En septembre 2003, 107 Premières nations étaient entrées dans le domaine de l'imposition foncière[10].

Durant les années qui ont suivi les modifications de Kamloops, apportées en 1988, un certain nombre d'événements ont renforcé l'appui dont jouissait déjà le projet de restructuration des relations financières entre les Premières nations et le gouvernement fédéral, notamment la conférence du ministère des Finances sur la fiscalité des gouvernements indiens (1991), l'Accord de Charlottetown (1992) et le rapport final de la CRPA (1996).

En 1991, le ministère des Finances entreprenait une révision de sa politique sur la fiscalité indienne et, en 1993, publiait son *Document de travail sur la fiscalité des gouvernements indiens*. En 1995, le First Nations Financial Institute (FNFI) était créé à l'instigation de la Première nation Westbank; il était par la suite constitué en vertu d'une loi fédérale. L'objectif premier du FNFI consistait à offrir des possibilités d'investissement aux Premières nations, afin d'assurer le financement à long terme de leur dette publique. Avec l'adoption du projet de loi C-23, le FNFI deviendra l'Administration financière des Premières nations.

---

(8) Pour un examen plus détaillé de l'imposition des terres de réserve données à bail et de la responsabilité en matière de services, consulter Robert Bish, *Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System*, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, 1993.

(9) Jonathan R. Kesselman, « Aboriginal Taxation of Non-Aboriginal Residents: Representation, Discrimination and Accountability in the Context of First Nations Autonomy », *Revue fiscale canadienne*, vol. 48, n° 5, 2000, p. 1537 [traduction].

(10) *Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations – Trousse d'information*, printemps-été 2002, p. 28.

En 1995, une table ronde réunissant des représentants du ministère des Finances et de l'Assemblée des Premières Nations (APN) menait à l'adoption d'une résolution sur l'imposition. En effet, l'année suivante, l'Assemblée générale annuelle de l'APN adoptait la résolution 5/96 appuyant l'établissement entre les gouvernements des Premières nations et le gouvernement du Canada de nouvelles relations financières reposant sur les principes de la souplesse, de l'équité, du choix, de l'assurance de services gouvernementaux comparables à ceux des autres gouvernements, de l'incitation économique et de l'efficience.

Le Comité des Chefs sur les relations financières était mis sur pied deux ans plus tard afin de revoir les relations financières entre les gouvernements des Premières nations et le gouvernement fédéral (résolution 49/98 de l'Assemblée générale). Il recommandait la création d'institutions financières des Premières nations. En 1999, l'APN a manifesté son appui à cette initiative lorsque les participants à son Assemblée générale annuelle ont appuyé la création de l'Administration financière des Premières nations et appuyé la CCFI dans ses efforts en vue de mettre sur pied la Commission de la fiscalité des Premières nations (résolutions 6/99 et 7/99 de l'Assemblée générale respectivement).

En décembre de la même année, le gouvernement fédéral et l'APN signaient un protocole d'entente prévoyant la création d'une table ronde nationale sur les relations financières, dont l'objectif était d'établir les fondements concrets de ces relations grâce à l'échange d'information, au renforcement des capacités et à l'élaboration de normes.

En 2000, l'APN maintenait son appui à la création de l'Institut de la statistique des Premières nations et du Conseil de gestion financière des Premières nations (résolutions 5/2000 et 6/2000 de la Confédération des nations indiennes respectivement). L'Assemblée générale appuyait ensuite, dans sa résolution 24/2001, la recommandation du Comité des Chefs touchant l'établissement de quatre nouvelles institutions financières des Premières nations par voie législative au niveau fédéral. La validité juridique de cette résolution a toutefois soulevé une certaine controverse, d'aucuns estimant qu'elle n'avait pas reçu l'appui de 60 p. 100 des personnes présentes, comme l'exige la charte de l'APN.

Le 15 août 2002, le ministre des Affaires indiennes présentait la loi proposée avec l'intention manifeste d'entreprendre les consultations publiques avant son dépôt à la Chambre[11]. Par la suite, plusieurs Premières nations exprimaient de profondes inquiétudes au sujet du projet

---

(11) AINC, *Notes pour une allocution prononcée par l'honorable Robert D. Nault, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à l'occasion d'une conférence de presse visant à annoncer la tenue d'une consultation publique sur la Loi proposée sur la gestion financière et statistique des Premières nations, le 15 août 2002, à Ottawa (Ontario)* (http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2002/fnf_f.html).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de loi tel qu'il était rédigé. L'APN a alors convoqué une assemblée spéciale des Chefs en novembre 2002 et adopté une résolution rejetant le futur projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations (résolution 30/2002 de l'APN). Selon cette résolution de l'APN, le projet de loi porte atteinte aux relations historiques entre nations, viole les droits ancestraux et les droits issus de traités et comporte par ailleurs tellement de failles qu'il ne peut être corrigé par de simples amendements. Une autre résolution dite « de complaisance » a aussi été adoptée (résolution 31/2002 de l'APN) pour reconnaître le droit des Premières nations de conclure des ententes locales et régionales, mais pas dans le contexte d'une loi nationale, toutefois.

Le ministre des Affaires indiennes a déposé le projet de loi C-19 sur la gestion financière et statistique des premières nations à la Chambre des communes le 2 décembre 2002. Ce projet de loi, mort au *Feuilleton* en novembre 2003, a été rétabli avec le numéro C-23 le 10 mars 2004.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-23 contient un bref préambule et 155 articles répartis en huit parties : Pouvoirs financiers des Premières nations; Commission de la fiscalité des Premières nations; Conseil de gestion financière des Premières nations; Administration financière des Premières nations; Institut de la statistique des Premières nations; Gestion et contrôle financiers; Dispositions générales; Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur.

Par souci de cohérence, le présent résumé législatif suit la présentation du texte législatif et les principales dispositions y sont abordées sous les grandes rubriques que l'on retrouve dans le projet de loi. Lorsqu'il y a lieu, une analyse des dispositions suit immédiatement la description des articles. L'essentiel de l'analyse s'inspire des sources suivantes :

- Chiefs of Ontario. *Briefing Note: Institutional Fiscal Relations Package* (document d'information rédigé par Michael Sherry), 21 avril 2002.
- Mandell Pinder. *First Nations' Fiscal and Statistical Management Act Aboriginal Rights Issues*, 31 octobre 2002.
- Fred Lazar. *Comments Regarding the First Nations Fiscal and Statistical Institutions Initiative*, Toronto, Schulich School of Business, York University, 25 septembre 2002.

- Robert Bish. *Comments Regarding the First Nations Fiscal and Statistical Institutions Initiative*, Victoria, University of Victoria, School of Public Administration.

- Ardith Walkem Law Corporation. *Summary and Analysis: First Nations Fiscal and Statistical Management Act*, 25 septembre 2002[12].

A. Préambule

Un préambule de 11 paragraphes énonce le contexte et l'intention du Parlement à l'égard du projet de loi. (Par sa nature, un préambule est une disposition d'interprétation et non de fond, et il peut être utilisé par les tribunaux pour résoudre toute ambiguïté dans la loi.) Les aspects du préambule du projet de loi C-23 qui méritent d'être soulignés sont les énoncés précisant :

- que le projet de loi ne s'appliquera qu'aux Premières nations qui choisiront d'exercer une compétence relativement à l'imposition foncière sur les terres de réserve[13];

- que les recettes fiscales foncières des Premières nations doivent servir au développement de l'infrastructure publique sur les terres de réserve;

- que l'un des objectifs de la loi est de tenir compte à la fois des intérêts des membres des Premières nations et de ceux des contribuables (non autochtones) qui vivent dans les réserves[14];

- que la mesure législative proposée a été est en grande partie le résultat d'une initiative des Premières nations du Canada et qu'elle reflète leurs aspirations à établir des institutions par voie législative[15].

---

(12) On peut obtenir de l'auteur du présent résumé législatif des copies de ces articles.

(13) La participation des Premières nations à cette initiative sera facultative. Cependant, celles qui ont déjà pris des règlements administratifs en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* seront automatiquement visées une fois que la loi entrera en vigueur. Le paragraphe 141(1) du projet de loi C-23 dispose que : « Les règlements administratifs pris en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et qui sont en vigueur à l'entrée en vigueur de l'article 150 sont réputés être des textes législatifs pris en vertu des articles 4 ou 8 [description des textes législatifs sur les recettes locales et des textes législatifs en matière de gestion financière], selon le cas, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ces articles, et demeurent en vigueur tant qu'ils ne sont pas remplacés ou abrogés. »

(14) Il faut se rappeler que les gouvernements des Premières nations ne perçoivent des impôts fonciers qu'auprès des locataires qui ne sont pas membres de la bande, c'est-à-dire pour les terres de réserve données à bail à des non-Autochtones. Ce paragraphe tente de régler la question de l'imposition foncière des terres de réserve données à bail à des non-membres des Premières nations sans que le gouvernement qui lève les impôts assure pour autant des services aux contribuables. Le principe invoqué est celui de l'équivalence fiscale, à savoir qu'un groupe de personnes qui paient des impôts devraient en retirer des avantages et avoir leur mot à dire dans les décisions relatives aux impôts et aux services.

(15) Bien que le projet de loi ait été parrainé par un groupe de Premières nations, il ne faut pas oublier qu'il ne reçoit pas le même appui de toutes les Premières nations du pays.

Bien qu'il soit mentionné dans le préambule que le projet de loi n'a pas pour but de définir la nature et l'étendue de tout droit à l'autonomie gouvernementale, certains commentateurs ont critiqué le préambule, disant qu'il témoigne d'un parti pris conservateur. Ils affirment notamment que le langage utilisé traduit une forte approche municipale du gouvernement des Premières nations[16].

B. Titre et définitions (art. 1 et 2)[17]

L'article 1 contient le titre abrégé du projet de loi : Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations.

L'article 2 présente une série de définitions générales des termes utilisés dans le projet de loi.

La définition de « première nation » correspond au sens normalement utilisé de bande selon le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens*[18].

« Membre emprunteur » s'entend d'une Première nation qui a été acceptée comme membre emprunteur par l'Administration financière des Premières nations après qu'un certificat lui a été délivré par le Conseil de gestion financière des Premières nations.

Le « texte législatif sur les recettes locales » s'entend du texte législatif relatif à l'imposition foncière adopté par une Première nation en vertu du paragraphe 4(1) du projet de loi, ainsi qu'aux textes législatifs traitant des dépenses des recettes locales, de la délivrance de permis, des frais de service et des emprunts. Il est intéressant de noter que cette définition utilise « texte législatif » plutôt que « règlement administratif » (le terme utilisé à l'art. 83 de la *Loi sur les Indiens*). Ce changement de terminologie dénote la plus grande autonomie financière conférée aux Premières nations par le projet de loi. L'approbation ministérielle n'est plus nécessaire lorsqu'une Première nation désire prendre des textes législatifs sur l'imposition foncière. L'approbation revient à la Commission de la fiscalité des Premières nations[19].

---

(16) À ce sujet, voir Lazar (2002); Chiefs of Ontario, *Legal Analysis on First Nations and Statistical Management Act* (un document rédigé par Michael Sherry), 21 septembre 2002 (http://www.chiefs-of-ontario.org/governance/gov13.html).

(17) Les définitions ne sont pas toutes contenues dans cet article du projet de loi. Diverses notions sont définies lorsqu'il en est question dans le projet de loi.

(18) Cette définition des Premières nations n'est pas utilisée à la partie 5 du projet de loi, qui traite de l'Institut de la statistique des Premières nations. Voir en particulier l'explication de l'article 88.

(19) Ce changement de terminologie a été critiqué comme étant purement superficiel. D'après l'article 16 du projet de loi, la Commission de la fiscalité des Premières nations est un mandataire de Sa Majesté et à ce titre n'exerce qu'une autorité déléguée. Dans un mémoire, les Chiefs of Ontario précisent que cette autorité déléguée est contraire au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnu et confirmé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (Chiefs of Ontario (2002), p. 6).

Fait important à signaler, le projet de loi C-23 comporte une disposition interdisant la dérogation (art. 2.1).

C. Partie 1 – Pouvoirs financiers des Premières nations (art. 3 à 13)

Cette partie du projet de loi établit les procédures et les exigences administratives générales auxquelles une Première nation doit se plier pour prendre un texte législatif relatif à l'imposition foncière. Le projet de loi exige qu'elle obtienne au préalable l'approbation du Conseil de gestion financière des Premières nations. Le principe général énoncé à l'article 3 précise que toute Première nation qui désire prendre un texte législatif sur l'imposition foncière doit d'abord prendre un texte législatif sur la gestion financière.

1. Textes législatifs sur les recettes locales (art. 4)

Le paragraphe 4(1) énumère les catégories de rubriques sous lesquelles les Premières nations peuvent prendre des textes législatifs sur les recettes locales. Elles comprennent, par exemple, des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière, l'engagement de dépenses sur les recettes locales, l'emprunt de fonds et les taux d'imposition.

L'alinéa 4(1)*a*) est probablement la catégorie la plus importante de « textes législatifs sur les recettes locales ». Il y est question des textes législatifs sur « l'imposition de taxes à des fins locales sur les terres de réserve ». D'après les commentaires disponibles, plusieurs Premières nations considèrent cette disposition comme trop prescriptive, puisqu'elle prévoit que les recettes fiscales doivent s'appliquer directement à des fins locales, notamment des projets d'infrastructure publique. D'aucuns ont avancé que, en limitant la capacité des Premières nations de décider elles-mêmes des fins pour lesquelles les recettes fiscales peuvent être dépensées, la disposition va à l'encontre du principe du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. D'après les Chiefs of Ontario, la prémisse sous-jacente à cette disposition est la suivante :

> Toutes les affaires importantes relatives à l'imposition et aux dépenses de recettes fiscales, particulièrement les affaires se rapportant aux non-Indiens, vont au-delà de la capacité d'autonomie de chacune des Premières nations [...] L'adoption de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations signifie que le droit inhérent n'inclut pas la collecte de recettes locales à des fins locales. Cette interprétation limite énormément le droit inhérent et elle est préjudiciable à toutes les Premières nations, qu'elles participent ou non

> activement aux mécanismes de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations.[20]

Toutes les Premières nations ne partagent pas ce point de vue, et cette disposition est controversée.

2. Marche à suivre pour prendre des textes législatifs sur les recettes locales (art. 6 à 8)

En vertu du paragraphe 4(2), la Commission de la fiscalité des Premières nations doit approuver tous les textes législatifs sur les recettes locales pris par le conseil d'une Première nation. Les articles 6 et 7 énoncent l'information qui doit accompagner le texte législatif proposé lorsqu'il est présenté à la Commission. Avant que la Commission puisse approuver le texte législatif, la Première nation doit avoir pris des textes législatifs sur la gestion financière (voir l'analyse de l'art. 3 ci-dessus). Le paragraphe 8(2) exige que les textes législatifs sur la gestion financière d'une Première nation soient approuvés par le Conseil de gestion financière des Premières nations. Ainsi, toute Première nation qui désire prendre des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière fait automatiquement intervenir le Conseil de gestion financière des Premières nations en plus de devoir obtenir l'approbation de la Commission de la fiscalité des Premières nations.

Le projet de loi ne précise pas la portée qu'une Première nation doit donner à ses textes législatifs sur la gestion financière pour obtenir l'approbation du Conseil de gestion financière : il n'énonce aucun critère ni aucune exigence explicites. Pour certains, le projet de loi est un mécanisme qui a pour objet d'assurer la conformité du système de gestion financière d'une Première nation aux systèmes de gestion financière d'autres administrations, en particulier celles des municipalités avoisinantes. Par conséquent, certaines Premières nations font valoir que les critères appliqués ne tiennent peut-être pas complètement compte des priorités des administrations des diverses Premières nations.

3. Publication des textes législatifs proposés (art. 5 et 9)

Le paragraphe 5(1) dispose que les Premières nations doivent donner un préavis de 60 jours relativement à un texte législatif concernant a) l'imposition de taxes à des fins

---

(20) *Ibid.*, p. 8 [traduction].

locales sur les terres des réserves, ainsi que sur les intérêts ou les droits d'occupation sur celles-ci, b) l'autorisation de dépenses sur les recettes locales et c) la procédure par laquelle les intérêts des contribuables peuvent être présentés au conseil de la Première nation.

Deux exceptions sont prévues aux alinéas 9*a*) et *b*) : un texte législatif fixant le taux d'imposition applicable à la valeur imposable de chaque catégorie de terres, d'intérêts ou de droits et un texte législatif établissant le budget relatif aux dépenses engagées sur les recettes au titre du texte législatif relatif à l'imposition foncière.

Le projet de loi précise la façon dont le préavis obligatoire doit être donné, ainsi que son contenu exact. En plus de le publier dans un journal local, de l'afficher dans un lieu public situé dans la réserve et de l'envoyer par courrier ordinaire ou électronique à chacun des membres des Premières nations ainsi qu'aux autres parties qui peuvent avoir des droits ou des intérêts à l'égard des terres, le conseil de la Première nation doit faire parvenir l'avis à la Commission de la fiscalité des Premières nations et à chaque gouvernement, organisation et personne qui, de l'avis du conseil, peut être touché par le texte législatif proposé.

En vertu du paragraphe 5(2), une Première nation peut être exemptée de l'obligation du préavis de 60 jours si la Commission de la fiscalité des Premières nations juge que la modification n'est pas importante.

4. Protection des intérêts des contribuables (art. 4 et 5)

Il est important de noter que le projet de loi prévoit qu'avant qu'une Première nation puisse prendre un texte législatif relatif à l'imposition foncière, elle doit prendre en compte toute observation présentée par les parties intéressées, y compris les contribuables non autochtones (par. 5(4)). Cette disposition semble témoigner d'une certaine préoccupation à l'égard des intérêts des contribuables non autochtones dans le projet de loi et du souci de les protéger. L'article 83 de la *Loi sur les Indiens* ne prévoit pas de protection explicite à cet égard. Cette disposition du projet de loi et certaines de ses dispositions connexes ont été critiquées parce qu'elles limitent davantage l'autorité des Premières nations en ce qui concerne la prise de textes législatifs relatifs à l'imposition foncière locale fondés sur leurs priorités.

Le paragraphe 4(4) dispose que tous les textes législatifs pris en vertu de l'alinéa 4(1)*a*) – textes législatifs relatifs à l'imposition foncière – doivent comprendre un mécanisme d'appel valide. L'alinéa 4(4)*a*) dispose que les modalités relatives aux mécanismes d'appel doivent être établies par règlement.

5. Exigences des textes législatifs sur les recettes locales (art. 9 à 13)

En vertu de l'article 9, les Premières nations qui désirent prendre des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière doivent adopter annuellement (i) un texte législatif sur les taux d'imposition et (ii) un budget autorisant la dépense de recettes locales perçues au titre du texte législatif relatif à l'imposition foncière. La Commission de la fiscalité des Premières nations a également le pouvoir d'approuver ces textes législatifs pour faire en sorte que les taux d'imposition des Premières nations sont harmonisés avec le système de taxes municipales et que les budgets annuels des dépenses des recettes locales sont appliqués aux services et aux infrastructures locales. En vertu de l'article 10, dans le cas d'un « membre emprunteur », le budget annuel doit accorder la priorité aux exigences de l'Administration financière des Premières nations (c.-à-d. le paiement des sommes dues à celle-ci).

Le paragraphe 10(1) prévoit qu'un « membre emprunteur » ne peut abroger un texte législatif relatif à l'imposition foncière.

Aux termes du paragraphe 10(2), dans le cas d'un « membre emprunteur », le budget annuel doit accorder la priorité aux exigences de l'Administration financière des premières nations (c.-à-d. le paiement des sommes dues à celle-ci).

Le paragraphe 10(3) dispose de plus que pour respecter ses engagements financiers, le membre emprunteur doit mettre de côté chaque année la partie des recettes locales nécessaire pour s'acquitter de ses obligations financières à l'endroit de l'Administration financière des Premières nations.

L'article 12 dispose que les recettes fiscales foncières doivent être tenues dans un « compte de recettes locales » distinct. Autrement dit, les recettes locales perçues par une Première nation en vertu du paragraphe 4(1) ne peuvent pas être confondues avec d'autres fonds des Premières nations (p. ex. les transferts gouvernementaux). L'article 13 exige une vérification annuelle distincte du compte de recettes locales et la mise des résultats à la disposition d'un grand nombre de parties (par. 13(2)), y compris le Ministre, le Conseil de gestion des Premières nations, la Commission de la fiscalité des Premières nations et l'Administration financière des Premières nations. Les raisons pour lesquelles une Première nation doit soumettre une vérification à l'Administration financière des Premières nations, même si elle n'est pas un « membre emprunteur » ne sont pas claires.

Le paragraphe 12(3) exige qu'un budget des dépenses annuel fondé sur un compte de recettes locales distinct exigé à l'article 9 soit équilibré : les dépenses prévues ne doivent donc pas dépasser les recettes locales estimées au cours d'une année en particulier. Par conséquent, la loi interdit à une Première nation d'enregistrer un déficit de fonctionnement.

D. Partie 2 – Commission de la fiscalité des Premières nations (art. 14 à 34)

1. Constitution et organisation (art. 15 à 26)

Cette partie du projet de loi porte principalement sur des questions administratives relatives à la constitution de la Commission, notamment la nomination des commissaires, la durée de leur mandat, le remboursement de leurs dépenses et l'emplacement du siège.

2. Autorité déléguée (art. 15 et 16)

En vertu de l'article 15, la Commission a la capacité juridique d'une personne physique et elle peut notamment conclure des contrats, détenir des biens immobiliers, prélever, placer ou emprunter des fonds et ester en justice.

Toutefois, le paragraphe 16(1) dispose que la Commission est mandataire de sa Majesté en ce qui concerne l'agrément des textes législatifs relatifs aux recettes locales. Actuellement, les règlements administratifs relatifs à l'imposition foncière promulgués en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* exigent l'approbation du Ministre. L'article du projet de loi laisse entendre que la Commission exerce l'autorité déléguée et peut garantir que les textes législatifs approuvés par la Commission ont le statut de règlements fédéraux – et par conséquent, ont priorité sur les autres règlements fédéraux d'une nature plus limitée. D'après une opinion juridique avancée par Mandell Pinder, cet article permet d'éviter que les textes législatifs des Premières nations soient remis en question sous prétexte d'imposition sans représentation[21].

3. Nomination des commissaires (art. 15 et 18)

En vertu du paragraphe 15(1), la Commission est composée de 10 membres ou commissaires, y compris le président et le vice-président. L'article 17 dispose que le gouverneur en conseil nomme, sur recommandation du Ministre, le président et le vice-président pour un

---

(21) Mandell Pinder (2002), p. 14.

mandat maximal de cinq ans, sous réserve d'une révocation motivée. L'article 18 prévoit que le gouverneur en conseil nomme, sur recommandation du Ministre, sept autres membres de la Commission (hormis le président et les vice-présidents) pour un mandat d'au plus cinq ans, y compris trois contribuables représentant les groupes résidentiel, commercial et de prestation de services publics (par. 18(2)).

Le dernier commissaire (par. 18(3)) doit être nommé par un « organisme prévu par règlement », mais le projet de loi ne précise pas l'organisme en question. Cette disposition reflète un thème important du projet de loi, notamment tenir compte des intérêts des contribuables non autochtones et les protéger.

Le paragraphe 18(5) dispose que les commissaires doivent comprendre des membres des Premières nations qui sont « voués à la mise en œuvre du régime d'imposition foncière » des Premières nations. Toutefois, le projet de loi reste muet concernant la représentation régionale, ne précise pas le nombre de commissaires qui sont membres des communautés des Premières nations, ni si le Ministre peut consulter les Premières nations, ni dans quelle mesure, lorsqu'il choisit les commissaires.

4. Emplacement (art. 24)

Sauf si le gouverneur en conseil fixe un autre lieu, l'article 24 prévoit que le siège de la Commission de la fiscalité des Premières nations est situé sur les terres de réserve de la bande Kamloops. Cette disposition inhabituelle indique que la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) existante devient la Commission de la fiscalité des Premières nations. La CCFI est présidée actuellement par Manny Jules, qui est également ancien chef de la Première nation de Kamloops en Colombie-Britannique.

5. Mission (art. 27)

L'article 27 contient neuf alinéas qui énoncent la mission de base de la Commission. D'après cet article, une mission clé de la Commission consiste à harmoniser le système fiscal des Premières nations du Canada en promouvant une vision commune. Cette disposition semble indiquer qu'il y a deux niveaux d'harmonisation fiscale : les textes législatifs sur l'imposition locale des Premières nations doivent être en général les mêmes et ils doivent être intégrés dans un cadre fiscal municipal et provincial plus large.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'alinéa 27*b*) dispose que régime d'imposition foncière des Premières nations fonctionne de manière à concilier les intérêts des contribuables. Cette disposition fait ressortir l'accent que met le projet de loi sur l'équilibre à atteindre entre les intérêts des contribuables et ceux des membres des Premières nations[22].

6. Attributions (art. 28 à 32)

La Commission réglemente activement les régimes fiscaux des Premières nations, y compris la façon dont les fonds de l'imposition foncière sont dépensés. L'alinéa 30(1)c) précise que la Commission approuve les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière seulement si les fonds produits sont utilisés par les Premières nations pour le financement de projets d'infrastructure destinés à la prestation de services locaux sur les terres de réserve[23].

L'article 29 prévoit que la Commission est habilitée à examiner et à approuver tous les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière d'une Première nation, mais qu'avant de donner une telle approbation, elle tient compte des observations présentées par les membres des Premières nations et d'autres parties ayant un intérêt à l'égard des terres de réserve de la Première nation. Cela pourrait probablement inclure des observations sur la façon dont les recettes fiscales sont dépensées. Ce niveau de consultation confère un rôle important aux contribuables dans le fonctionnement du régime fiscal des Premières nations.

Selon le paragraphe 30(3), la Commission doit informer l'Administration financière des Premières nations de tout recours en révision judiciaire exercé à l'égard de textes législatifs pris par une Première nation dans le but d'emprunter des fonds (al. 4(1)*d*)).

L'alinéa 30(1)*a*) dispose qu'avant d'examiner ou d'approuver un texte législatif relatif à l'imposition foncière, la Commission doit s'assurer que la Première nation a obtenu le certificat voulu du Conseil de gestion financière des Premières nations (voir par. 48(3)).

---

(22) Voir également les remarques sur l'article 29. En outre, en vertu de l'article 5, une Première nation qui prend ou modifie un texte législatif relatif aux recettes locales doit afficher des préavis et tenir des réunions publiques à l'intention de tous les contribuables et prendre en compte les observations que ces derniers présentent au Conseil. Le projet de loi garantit également que des contribuables siègent à la Commission de la fiscalité des Premières nations, qui a le pouvoir d'approuver tous les textes législatifs relatifs à l'imposition (voir le par. 18(2)).

(23) Cet aspect du projet de loi fait l'objet d'un bon nombre de critiques de la part de quelques Premières nations, qui font valoir qu'il est indûment restrictif.

L'article 31 dispose que la Commission intervient lorsqu'un texte législatif relatif aux recettes locales est remis en question par un membre d'une Première nation ou par le détenteur d'un droit ou d'un intérêt dans les terres de réserve. Si la Commission détermine qu'un texte législatif d'une Première nation a été « mal ou injustement appliqué » et que la situation n'est pas rectifiée dans un délai précisé par la Commission, elle peut demander au Conseil de gestion financière des Premières nations d'imposer un arrangement de cogestion ou de prendre en charge la gestion des recettes fiscales de la Première nation pour rectifier la situation. Autrement dit, lorsque le Conseil de gestion financière des Premières nations assume la gestion à titre de tierce partie, il peut modifier ou prendre des textes législatifs relatifs à l'imposition et prendre en charge la réalisation des programmes et la prestation des services qui sont payés sur les recettes locales[24]. Cet aspect du projet de loi a fait l'objet de nombreuses critiques. Beaucoup de Premières nations considèrent qu'il est indûment dur et qu'il leur laisse peu de possibilités administratives d'appeler de l'intervention[25].

L'article 32 exige que tous les textes législatifs relatifs à l'imposition foncière des Premières nations soient publiés annuellement dans la *Gazette des Premières nations*. La publication de la Gazette doit se faire sous les auspices de la Commission.

L'article 33 accorde à la Commission une grande latitude pour établir des « normes » et une « procédure » qui s'appliquent à la prise de textes législatifs sur les recettes locales, y compris leur forme et leur contenu. Cette disposition pourrait limiter la discrétion dont jouiront des Premières nations dans l'élaboration de leurs textes législatifs relatifs à l'imposition locale. En outre, le paragraphe 33(2) confère à la Commission l'autorité d'établir des procédures visant à inclure les intérêts des contribuables dans ses décisions.

L'article 34 prévoit que, sur recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut adopter des règlements relatifs à l'application des lois et à l'attribution des droits et des intérêts dans le cas de taxes ou de frais en souffrance et relatifs à l'appel des procédures d'évaluation. Ces règlements l'emportent sur les textes législatifs incompatibles des Premières nations relatifs à l'imposition foncière.

---

(24) Ardith Walkem (2002), p. 8. La disposition a été caractérisée par Ardith Walkem comme une mesure draconienne qui permet au Conseil de gestion de prendre des règlements administratifs, en affirmant le faire au nom de la bande, et d'exercer une main-mise complète sur le compte de recettes fiscales (*ibid.*).

(25) Chiefs of Ontario (2002), *Legal Analysis*, p. 27.

E. Partie 3 – Conseil de gestion financière des Premières nations (art. 35 à 54)

Le Conseil de gestion financière des Premières nations est chargé de l'évaluation, de la surveillance et de l'agrément de la gestion financière et de l'administration des Premières nations. En vertu du projet de loi, l'exercice de la compétence du Conseil est volontaire, sauf pour les Premières nations qui ont un régime d'imposition foncière et celles qui désirent participer à l'Administration financière des Premières nations.

1. Constitution et organisation (art. 36 à 46)

Contrairement à la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil n'est pas mandataire de Sa Majesté (art. 37). Le paragraphe 36(2) énonce que le Conseil a la capacité d'une personne physique et qu'il peut notamment conclure des contrats, détenir des biens, prélever, placer ou emprunter des fonds et ester en justice.

Un conseil d'administration composé d'au moins neuf et d'au plus 15 conseillers, y compris un président et un vice-président, gère le Conseil (art. 36).

Le président et un minimum de cinq et un maximum de 11 conseillers sont nommés par le gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre, pour un mandat d'au plus cinq ans (art. 38 et par. 39(1)). L'Association des agents financiers autochtones du Canada[26] nomme d'un à trois autres conseillers (par. 39(2)). Contrairement aux conseillers nommés par le gouverneur en conseil, ces conseillers occupent le poste à titre amovible. Autrement dit, ils peuvent être révoqués sans motif. Le projet de loi ne précise pas la nature de la consultation ni la mesure dans laquelle le Ministre doit consulter les représentants des Premières nations pour faire des nominations au Conseil. En outre, le projet de loi n'explique pas clairement combien de commissaires représenteront les Premières nations.

2. Mission (art. 47)

L'un des principaux rôles obligatoires du Conseil consiste à évaluer la gestion financière et le rendement financier des Premières nations qui désirent faire partie du fonds commun d'emprunt de l'Administration financière des Premières nations (al. 47*e*), *f*) et *g*)). Seules les Premières nations qui reçoivent un certificat du Conseil peuvent émettre des titres[27].

---

(26) Formée en juillet 1999, l'Association des agents financiers autochtones du Canada a pour but d'aider à parfaire les compétences professionnelles des membres des Premières nations, ainsi que d'offrir un soutien professionnel aux chefs des Premières nations. Pour plus d'information sur l'Association, voir son site Web (http://www.afoa.ca/).

(27) On peut se demander dans quelle mesure, le cas échéant, l'approbation des textes législatifs sur l'administration financière des Premières nations par le Conseil conformément au projet de loi C-23 empêchera celles-ci d'établir des codes d'administration financière en vertu du projet de loi sur la gouvernance des Premières nations.

Le Conseil a également l'autorité de faire appliquer la loi (al. 47*h*)) en imposant des services de cogestion et de gestion des recettes locales.

Le Conseil a également pour rôle plus large d'aider les Premières nations à développer leur capacité de gestion financière (al. 47*a*)) et à renforcer leurs relations financières avec d'autres gouvernements et institutions afin d'établir un cadre de responsabilité fiscale partagée (al. 47*b*)).

L'alinéa 47*d*) donne au Conseil l'autorité de mettre au point et d'appliquer des critères généraux à l'égard de l'établissement de « cotes de crédit pour les Premières nations ». On ne sait pas si cette disposition touchera toutes les Premières nations, indépendamment de leur participation à toute institution financière créée par le projet de loi.

3. Attributions (art. 48 à 52)

Une fonction clé du Conseil consiste à examiner le système de gestion financière et le rendement d'une Première nation. Si le Conseil détermine qu'une Première nation respecte les normes établies au paragraphe 53(1) du projet de loi, il l'atteste en délivrant un certificat.

Les textes législatifs d'une Première nation relatifs à l'imposition foncière approuvés par la Commission de la fiscalité des Premières nations et les titres émis avec l'approbation de l'Administration financière des Premières nations ne sont pas autorisés sans un certificat de saine gestion délivré par le Conseil. Selon le paragraphe 48(7), une décision prise par le Conseil à cet égard est définitive et les Premières nations ne disposent d'aucun mécanisme d'appel.

L'article 49 permet au Conseil d'exiger qu'une Première nation conclue avec lui un arrangement de cogestion ou d'assumer la prise en charge des recettes locales de la Première nation. La décision d'imposer cette prise en charge plutôt que de conclure un arrangement de cogestion est laissée à l'entière discrétion du Conseil, qui peut imposer la prise en charge :

(i) s'il reçoit un avis de la Commission de la fiscalité des Premières nations (al. 31(3)*b*)).

(ii) s'il reçoit un avis de l'Administration financière des Premières nations (par. 84(4)).

(iii) s'il détermine qu'il y a un risque grave que la Première nation sera en défaut de s'acquitter d'une obligation envers l'Administration financière des Premières nations[28].

---

(28) Il ne semble pas que le manquement de la Première nation soit nécessaire pour provoquer l'intervention du Conseil.

Les pouvoirs de cogestion du Conseil sont énoncés au paragraphe 50(2). En vertu d'un arrangement de cogestion, le Conseil peut notamment recommander des changements aux textes législatifs sur les recettes, aux dépenses, aux budgets, aux programmes et aux services d'une Première nation. Selon le paragraphe 50(3), le Conseil a également le pouvoir de mettre fin à ces arrangements s'ils ne sont plus nécessaires ou s'il est d'avis que la prise en charge n'est plus nécessaire. En vertu du paragraphe 50(4), l'avis du Conseil dans ces cas est définitif et sans appel. Les Chiefs of Ontario considèrent que cette incapacité pour les Premières nations d'appeler d'une décision prise par le Conseil est alarmante, compte tenu des circonstances éventuellement désastreuses de la prise en charge d'une Première nation, y compris la perspective d'un Conseil non élu qui prend des textes législatifs pour la Première nation pendant une période indéterminée.

Si un arrangement de cogestion s'avère inefficace, le Conseil peut prendre en charge les recettes locales d'une Première nation. Toutefois, l'article 51 permet également au Conseil de prendre en charge la gestion des recettes locales si, à son avis, il y a un risque que la Première nation soit en défaut de s'acquitter d'une obligation envers l'Administration financière des Premières nations ou sur demande de la Commission de la fiscalité des Premières nations. Dans le contexte d'une prise en charge, le Conseil agit comme le conseil d'une Première nation. Le paragraphe 51(2) décrit les pouvoirs conférés au Conseil lorsqu'il prend en charge la gestion des recettes locales. Une entente de gestion par le Conseil lui confère de vastes pouvoirs, dont le droit exclusif : de prendre des textes législatifs au nom d'une Première nation relativement à l'imposition foncière, à l'engagement de dépenses sur les recettes locales, à l'emprunt de fonds et à l'établissement de taux d'imposition; d'établir la procédure que les contribuables doivent suivre pour être représentés au conseil; et de déléguer le pouvoir de légiférer au nom d'une Première nation à n'importe qui ou à n'importe quel organisme. Cette autorité est très grande et dépasse les mesures de rectification administrative actuelles[29], parce que le Conseil peut prendre des textes législatifs au nom d'une Première nation qu'il prend en charge.

---

(29) En vertu de la politique ou des ententes de financement actuelles du Ministère, il n'existe pas de disposition permettant aux responsables de la prise en charge de prendre ou de modifier des règlements d'imposition au nom d'une bande dans le cadre d'une gestion de redressement.

Le paragraphe 51(2.1) prévoit qu'à défaut du consentement exprès d'une Première nation, le Conseil ne peut déléguer à un tiers aucun autre pouvoir qui n'avait pas encore été délégué au moment où il a pris en charge la gestion des recettes locales d'une Première nation.

Le paragraphe 51(2.2) dispose qu'une Première nation ne peut abroger aucun texte législatif pris par le Conseil pendant la période de prise en charge.

L'article 52 exige qu'une Première nation fournisse au Conseil les renseignements concernant son régime de gestion financière et son rendement financier dont il a besoin pour prendre une décision concernant la cogestion ou la gestion prise en charge par le Conseil. Cela pourrait probablement inclure une vaste gamme de renseignements financiers sensibles relatifs aux affaires d'une Première nation.

Enfin, l'article 53 établit les domaines où le Conseil peut établir des normes et des procédures, notamment le contenu des textes législatifs sur l'administration financière, les rapports financiers et les procédures de délivrance de certificats et de prise en charge de la gestion.

F. Partie 4 – Administration financière des Premières nations (art. 55 à 87)

En général, les gouvernements des Premières nations se heurtent à des restrictions considérables dans leur capacité de réunir des fonds de sources qui leur sont propres pour financer des projets qui exigent de grandes sommes de capital. Seules, de nombreuses Premières nations sont incapables de réunir de tels fonds et ont besoin d'une source de capital, dont les recettes fiscales foncières futures garantissent la dette. L'Administration financière des Premières nations permettrait aux Premières nations d'émettre collectivement des titres et de réunir un capital à long terme à des taux préférentiels pour réaliser des projets de route, d'adduction d'eau, d'égout et d'autres projets d'infrastructure. À l'instar de la Municipal Finance Authority of British Columbia, l'Administration agira comme organisme de financement collectif représentant les ressources en commun (tirées des recettes fiscales foncières) de plusieurs Premières nations[30].

---

(30) Des observateurs ont avancé que l'Administration contribue à l'objectif général de l'administration fédérale de réduire ses obligations financières en établissant un système selon lequel les Premières nations peuvent emprunter sur les recettes futures pour financer des immobilisations, plutôt que de compter sur des fonds fédéraux. Ainsi, comme les Premières nations commencent à « autofinancer » leurs programmes et services, cela pourrait, de l'avis de certains, se traduire par la réduction des transferts financiers de l'administration fédérale certes, mais aussi par une réduction des obligations fiduciaires de la Couronne à l'égard des Premières nations.

1. Définitions (art. 55)

Dans cette partie du projet de loi, le « membre investisseur » s'entend d'une Première nation qui a investi dans un fonds commun de placements à court terme géré par l'Administration. Cette disposition est révélatrice du fait qu'une des fonctions de l'Administration consiste à fournir des services de placement aux Premières nations participantes, ainsi que des services financiers d'immobilisation[31].

2. Constitution et organisation (art. 56 à 71, art. 73)

D'après les articles 56 et 57, l'Administration est établie comme une personne morale sans capital-action constituée des Premières nations participantes. Contrairement à la Commission de la fiscalité des Premières nations, l'Administration n'est pas un mandataire de Sa Majesté. Les dépôts et les emprunts sont faits par son entremise. Certaines incertitudes entourent la nécessité d'une base légale pour l'Administration. Les tenants du projet de loi font valoir qu'elle assure aux Premières nations une cote de crédit plus élevée et qu'elle pourrait être nécessaire pour que l'Administration puisse émettre des titres. Les opposants du projet de loi prétendent qu'une base légale pourrait être nécessaire pour l'Administration compte tenu des pouvoirs exécutoires de mise en application et des autres pouvoirs de la Commission de la fiscalité des Premières nations et du Conseil de gestion financière des Premières nations[32].

Un conseil d'administration gère l'Administration. Ses pouvoirs sont énoncés dans l'article 73. Ils incluent notamment ceux d'emprunter des fonds, d'émettre des titres, d'en fixer les taux d'intérêt, de déterminer quand et comment ils sont rachetables, etc.

L'article 59 dispose que le conseil d'administration est formé de cinq à 11 administrateurs, dont le président et le vice-président, qui sont élus par les représentants des membres emprunteurs. Les administrateurs exercent leurs fonctions à temps partiel et leur mandat est d'une durée d'un an (art. 61). Le conseil d'administration nomme le président-directeur général de l'Administration, qui en est le premier dirigeant (art. 67). La structure organisationnelle de l'Administration la distingue des trois autres institutions établies en vertu du projet de loi. Bien que les membres de l'Administration soient des membres emprunteurs et des

---

(31) Voir l'analyse de l'alinéa 72*d*).

(32) Chiefs of Ontario (2002), *Legal Analysis*, p. 35.

membres investisseurs, aucun membre investisseur ne siège au conseil d'administration de l'Administration et seuls les représentants des membres emprunteurs peuvent élire les administrateurs (par. 59(3)).

3. Mission (art. 72)

L'objet principal de l'Administration consiste à mettre en commun les ressources (obtenues par le truchement des recettes fiscales foncières) des Premières nations de tout le Canada, d'émettre des titres, de lever des fonds à des taux abordables pour les membres emprunteurs et de traiter le remboursement des prêts par les Premières nations.

Dans le cadre de cette mission, il est prévu à l'alinéa 72*d*) que l'Administration fournira des services de placement à ses membres. Toutefois, bien que la mission de l'Administration consiste à fournir des fonds d'immobilisation et des services de placement à ses membres, le projet de loi semble pencher en faveur des fonds d'immobilisation.

Comme il a été mentionné plus tôt, l'Administration permettra aux Premières nations d'obtenir un financement à long terme à des taux préférentiels pour établir des immobilisations sur les terres de réserve pour fournir des services locaux (p. ex. des routes, des égouts). Les emprunts pour d'autres objectifs de la bande ne font pas partie du projet de loi[33].

4. Attributions (art. 73 à 85)

En vertu du paragraphe 74(1), toute Première nation peut demander à devenir membre emprunteur de l'Administration. Le projet de loi ne précise pas de procédure équivalente pour les Premières nations qui désirent demander à devenir membre investisseur.

Le paragraphe 74(2) dispose que l'Administration ne peut accepter une Première nation en qualité de membre emprunteur que si le Conseil de gestion financière des Premières nations lui a délivré le certificat voulu[34]. Cette disposition laisse entendre que les institutions sont reliées et que l'entrée dans un organisme peut déclencher la participation des autres.

---

(33) Le sous-alinéa 72*a*)(i) prescrit que les Premières nations qui empruntent des fonds de l'Administration utilisent ces fonds pour financer des projets d'infrastructure.

(34) Voir l'analyse du paragraphe 48(3).

L'importance de l'article 75 est notable. Une Première nation ne peut perdre la qualité de membre emprunteur qu'avec le consentement de tous les autres membres emprunteurs. Certains observateurs ont critiqué cette disposition parce qu'elle était indûment restrictive.

Les demandes de financement approuvées sont mises en commun par l'Administration et des titres sont émis à des montants suffisants pour répondre aux demandes.

5. Remboursement de la dette (art. 76 et 84)

L'Administration a priorité sur tout autre créancier d'une Première nation (art. 76), à l'exception de Sa Majesté. Si un membre emprunteur omet de faire à l'Administration un paiement ou de satisfaire à toute autre obligation prévue par un accord d'emprunt, l'Administration est tenue, en vertu de l'alinéa 84(1)*b*), d'envoyer un avis du défaut au Conseil de gestion financière des Premières nations et à la Commission de la fiscalité des Premières nations. Si le Conseil détermine qu'il existe un « risque grave » qu'une Première nation fasse défaut de respecter ses obligations envers l'AFPN, il peut recommander d'imposer au membre emprunteur un arrangement de cogestion ou la prise en charge de la gestion (comme le prévoient les art. 50 ou 51). Dans le même ordre d'idées, il est prévu au paragraphe 84(4) que l'Administration peut exiger que le Conseil prenne une de ces deux mesures.

6. Prêts pour les infrastructures (art. 77 et 78)

En vertu de l'article 77, l'Administration peut consentir un prêt à long terme[35] à une Première nation pour financer un projet d'infrastructure, mais uniquement moyennant certaines conditions, y compris l'approbation par la Commission de la fiscalité des Premières nations de certains textes législatifs pris en vertu de l'alinéa 4(1)*d*)[36]. En outre, les prêts payables à l'Administration sur les recettes fiscales foncières doivent être faits de façon telle que l'Administration aura priorité sur tous les autres créanciers.

Aux termes de l'article 78, le membre emprunteur ne peut obtenir de financement à long terme garanti par les recettes fiscales foncières qu'auprès de l'Administration. On ne sait trop pourquoi cette restriction en matière de financement a été prescrite, mais elle pourrait empêcher les Premières nations de s'adresser à d'autres institutions financières et, peut-être, d'emprunter à de meilleures conditions.

---

(35) Dans le projet de loi, un prêt à long terme est un prêt consenti pour au moins un an (voir l'art. 55).

(36) L'alinéa 4(1)*d*) prévoit des textes législatifs relativement à « l'emprunt de fonds auprès de l'Administration financière des premières nations, y compris l'autorisation de conclure avec elle un accord relatif à un tel emprunt ».

7. Autres responsabilités (art. 80 à 83, art. 86)

L'Administration doit constituer un fonds d'amortissement (art. 80), un fonds de réserve pour effectuer des versements (art. 82) et un fonds de bonification du crédit (art. 83).

Le fonds d'amortissement vise à faire en sorte que l'Administration s'acquittera de ses obligations envers les détenteurs de titres qu'elle aura émis (art. 80). Le fonds de réserve vise le paiement de prêts lorsque les membres emprunteurs n'ont pas les moyens de le faire.

Les sommes contenues dans ces trois fonds ne peuvent être investies que dans des titres du gouvernement ou des placements ou des dépôts garantis (par. 80(3)). En vertu du paragraphe 82(5), si l'Administration perd de l'argent (manque à gagner), elle peut exiger que les membres emprunteurs versent les montants nécessaires pour renflouer le fonds.

L'article 86 exige que l'Administration présente au Ministre et à ses membres un rapport annuel vérifié de ses activités, y compris les états financiers.

G. Partie 5 – Institut de la statistique des Premières nations (art. 88 à 111)

La CRPA a recommandé en 1996 la création d'un Institut statistique des Premières nations, et cette proposition a été appuyée par l'APN. La création d'un institut statistique avait pour objet de donner aux Premières nations le contrôle des données et de l'information permettant de produire des statistiques et d'obtenir des statistiques d'une plus grande qualité et plus exactes, de sorte que ces dernières puissent être utilisées pour régir la relation financière et faire en sorte que les services des Premières nations soient comparables à ceux des autres gouvernements[37].

1. Définitions (art. 88)

Pour l'application de cette partie, « autre groupe autochtone » s'entend d'un groupe autochtone qui était anciennement une bande au sens de la *Loi sur les Indiens*[38] et qui est partie à un traité, à un accord sur des revendications territoriales ou à un accord sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada. Selon cette définition, les Métis et les Inuits sont exclus, parce qu'ils n'ont jamais été une bande aux sens de la *Loi sur les Indiens*, malgré les traités, les accords sur les revendications territoriales et les accords sur l'autonomie gouvernementale passés avec le Canada.

---

(37) Statistiques des Premières nations (www.firststats.ca).

(38) Il s'agit des bandes dont les terres ne sont plus assujetties à la *Loi sur les Indiens*, comme celles de la nation nisga'a.

2. Constitution et organisation (art. 89 à 101)

L'Institut est une société d'État (art. 90) régie par un conseil d'administration composé de 10 à 15 administrateurs, y compris le président et le vice-président (art. 92). Les administrateurs, y compris le président, sont nommés par le gouverneur en conseil à titre amovible, pour un mandat d'au plus cinq ans. Le statisticien en chef du Canada est membre du conseil d'administration (par. 92(2)). L'article 100 prévoit qu'il y a également un statisticien en chef des Premières nations, nommé également à titre amovible par le gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre.

3. Mission (art. 102)

D'après le projet de loi, l'Institut a pour mission :

- de collecter et d'analyser des données sur la situation financière, économique et sociale des membres des Premières nations, d'autres groupes autochtones et des autres personnes qui résident sur les terres de réserve ou sur les terres d'autres groupes autochtones pour faciliter l'élaboration des politiques;

- de promouvoir la qualité, la cohérence et la compatibilité des statistiques des Premières nations grâce à la collaboration instaurée entre l'Institut et les Premières nations, et les administrations fédérale, provinciales et locales;

- de doter les gouvernements des Premières nations des outils nécessaires à l'établissement de statistiques.

4. Attributions (art. 103 à 105)

L'article 103 énumère les sujets relatifs auxquels l'Institut peut recueillir et analyser des données à des fins statistiques. Les éléments énumérés comprennent notamment la population, la santé, les finances, l'éducation, l'administration de la justice, le travail et l'emploi, les activités commerciales et industrielles. Cette information est rendue publiquement disponible de façon telle qu'elle ne puisse être rattachée à un particulier, à une entreprise ou à une organisation identifiables (par. 103(3)).

L'article 104 dispose que l'Institut peut conclure un accord portant sur la communication des renseignements avec d'autres ministères, organismes ou organisations, mais qu'il est tenu d'obtenir au préalable le consentement des répondants, à moins que la loi ne prévoie une mesure différente.

5. Protection de l'information (art. 101, art. 106 à 110)

Nonobstant certaines exceptions, les articles 101 et 106 exigent que tous les employés de l'Institut, y compris le statisticien en chef des Premières nations, prêtent serment de ne pas divulguer les renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions et qui peuvent être liés à un particulier, une Première nation, une entreprise ou une organisation identifiables. En vertu des articles 109 et 110, une personne qui a fait une telle affirmation et qui communique de tels renseignements est coupable d'une infraction. L'article 107 précise que les renseignements obtenus par l'Institut ne peuvent servir de preuve dans une procédure, sauf dans des poursuites engagées en vertu du projet de loi.

H. Partie 6 – Gestion et contrôle financiers (art. 112 à 129)

Cette partie du projet de loi comporte plusieurs dispositions relatives aux budgets, aux rapports annuels, à la vérification et à la présentation de rapports.

I. Partie 7 – Dispositions générales (art. 130 à 138)

Cette partie du projet de loi énonce notamment les lignes directrices sur les conflits d'intérêts (art. 130 à 135).

J. Partie 8 – Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur (art. 139 à 155)

L'article 139 dispose que les personnes employées par la Commission consultative de la fiscalité indienne doivent se voir offrir un emploi au sein de la Commission de la fiscalité des Premières nations proposée. Cette disposition confirme le fait que la seconde remplace essentiellement la première. L'article 140 dispose que les administrateurs de la First Nations Finance Authority continuent de faire partie du conseil d'administration jusqu'à ce que les administrateurs de la nouvelle Administration financière des Premières nations soient élus.

L'article 141 dispose que les règlements administratifs pris en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* sont réputés être des textes législatifs pris en vertu des articles 4 ou 8 du projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ces articles. Autrement dit, les Premières nations qui ont pris des règlements administratifs d'imposition en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* sont automatiquement régies par le projet de loi à compter du moment où il entre en vigueur, soit à la date ou aux dates fixées par décret (art. 155).

Le paragraphe 142(1) soustrait toutes les Premières nations qui avaient déjà pris des textes législatifs en matière d'impôt foncier en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* avant l'entrée en vigueur de l'article 142 à l'obligation de faire approuver leurs textes législatifs sur la gestion financière par l'Administration financière des Premières nations. Malgré ces dispositions, le paragraphe 142(2) oblige encore le membre emprunteur à faire examiner et approuver ses textes législatifs en matière de gestion financière par le Conseil de gestion financière.

L'article 150 entraînera l'abrogation des alinéas 83(1)*a*) et 83(1)*e*) à *g*), des paragraphes 83(3), (5) et (6) et de l'article 84 de la *Loi sur les Indiens*. Ces dispositions de la *Loi* portent précisément sur les règlements administratifs régissant les fonctions financières, dont l'impôt foncier et les fonctions connexes.

COMMENTAIRE

L'initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations a ses origines dans les modifications de Kamloops de la *Loi sur les Indiens*, qui datent de 1988. Elle a été lancée par un groupe de Premières nations de la Colombie-Britannique désireux de clarifier la capacité des Premières nations de lever des impôts fonciers sur toutes les terres de réserve, y compris celles cédées sous condition. Selon certaines Premières nations, l'ensemble de mesures législatives actuelles, définies à la suite de la conclusion d'un protocole d'entente entre l'AINC et l'APN au terme des activités de la Table nationale de discussion sur les relations financières, profite avant tout à ce petit groupe de Premières nations : seulement quelque 107 Premières nations du Canada, établies majoritairement en Colombie-Britannique et en Alberta, perçoivent actuellement des impôts fonciers. Par conséquent, peu de Premières nations bénéficient actuellement d'importantes sources de recettes fiscales foncières tirées des intérêts de leurs terres données à bail (p. ex. à des propriétaires de chalets, à des entreprises, etc.).

Par conséquent, le projet de loi n'a pas reçu un appui égal de toutes les Premières nations. L'opposition est surtout venue des Chiefs of Ontario, de l'Assembly of Manitoba Chiefs, de l'Association of Iroquois and Allied Indians, de Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. et de la Federation of Saskatchewan Indian Nations ainsi que de plusieurs Premières

nations[39]. Chose étonnante, la Union of British Columbia Indian Chiefs a elle aussi critiqué la mesure législative[40].

Bien que la création d'institutions financières soit considérée comme une initiative menée « sous l'impulsion des Premières nations », on la critique en disant qu'elle s'inscrit dans une « série » de lois proposées par le gouvernement[41]. Cette préoccupation se comprend compte tenu des remarques en ce sens faites aux médias par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien[42]. La récente controverse entourant le projet de loi tourne autour de ce point. Les Chefs qui sont en faveur de la création d'institutions financières ont tenté de persuader les opposants au projet de loi qu'en fait, il ne s'agit pas d'une loi reliée à l'initiative controversée du gouvernement fédéral sur la gouvernance des Premières nations.

Plusieurs Premières nations considèrent que la mesure législative proposée fait partie d'une tentative du gouvernement fédéral de « municipaliser » les gouvernements autochtones[43]. Certains dirigeants sont d'avis qu'elle déroge considérablement aux principes énoncés dans le rapport de 1996 de la CRPA et dans le rapport Penner publié en 1983, qui recommandaient l'établissement de nouvelles relations financières bilatérales et une augmentation des transferts fiscaux aux Premières nations[44]. Ils soutiennent en fait que l'initiative encourage le contraire, c'est-à-dire des directives coûteuses en matière de responsabilité et la production de recettes autonomes grâce aux impôts fonciers sur les terres de réserve. On considère que ces mesures réduisent la responsabilité du gouvernement fédéral concernant les projets d'immobilisations et qu'elles imposent un fardeau aux gouvernements des Premières nations, qui manquent déjà d'argent. Donc, au lieu de voir dans les institutions proposées un moyen d'aider les Premières nations à développer leurs économies locales et à accéder aux marchés financiers, les détracteurs du projet de loi les voient comme une tentative du gouvernement de diminuer ses obligations fiduciaires envers les Premières nations.

---

(39) « Proposed Act Called Wolf in Sheep's Clothing », *The Eastern Door*, vol. 11, n° 43. Voir également CBC News, « Chiefs Reject Plan to Allow First Nations to Collect Taxes », 2 décembre 2002.

(40) Union of British Columbia Indian Chiefs, « Our Land is Our Future », communiqué, 15 août 2002.

(41) Les autres textes de loi sont le projet de loi C-7 : Loi sur la gouvernance des Premières nations, mort au *Feuilleton* en novembre 2003, et le projet de loi C-6 : Loi sur le règlement des revendications particulières, qui a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003.

(42) « Deal Reached? », *Windspeaker*, vol. 20, n° 8, décembre 2002.

(43) Fred Lazar (2002), p. 13.

(44) Voir Chiefs of Ontario (2002), *Briefing Note*.

En novembre 2002, dans le cadre d'une assemblée spéciale de deux jours des Chefs, l'APN adoptait des résolutions rejetant les lois proposées par le gouvernement fédéral. Reconnaissant que l'initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations avait été menée à l'instigation de ces dernières, l'APN adoptait également une « résolution de complaisance » afin d'affirmer qu'elle respecte la conclusion d'ententes aux niveaux local et régional entre le gouvernement fédéral et les Premières nations, à condition que ces ententes ne s'inscrivent pas dans le contexte d'une loi susceptible de toucher toutes les Premières nations désireuses d'exercer leur pouvoir d'imposition. Malgré l'élection d'un nouveau chef[45], la position officielle de l'APN, soit le rejet du projet de loi, demeure inchangée[46].

Aux séances tenues par le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes en juin 2003 au sujet du projet de loi C-19, la version antérieure du projet de loi C-23, les témoins représentant les organismes nationaux et régionaux des Premières nations et des collectivités isolées de l'ensemble du pays demeuraient divisés concernant le bien-fondé du projet de loi. Ceux qui s'y opposaient ont suggéré de le retirer en faveur d'un autre projet de loi qui s'appliquerait exclusivement aux Premières nations souhaitant participer à l'initiative, à la manière du cadre de travail créé par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

Il semblerait que la participation des Premières nations au régime du projet de loi soit facultative. Par contre, les Premières nations qui ont déjà adopté des règlements administratifs en vertu de l'article 83 de ladite loi seront automatiquement assujetties au régime du projet de loi[47]. La nouvelle loi s'appliquera alors automatiquement à ces Premières nations, peu importe qu'elles aient choisi ou non d'être régies par elle. Par conséquent, les Premières nations qui ont pris des règlements administratifs sur l'imposition foncière en vertu de la *Loi sur les Indiens* pourront être tenues d'adhérer à un tout nouveau régime, auquel elles n'ont pas expressément donné leur aval.

Le projet de loi sur la gestion financière et statistique des premières nations n'a que peu attiré l'attention des médias. Les commentaires éditoriaux disponibles sont favorables, décrivant l'initiative proposée, en dépit des réactions variées qu'elle a suscitées, comme une mesure susceptible de constituer un important jalon du développement des Premières nations[48].

---

(45) Lors des élections de juillet 2003, Phil Fontaine a défait Matthew Coon Come et est devenu chef national de l'APN.

(46) Le 14 octobre 2003, au cours d'une assemblée spéciale de l'APN, une résolution favorable au projet de loi C-19, la version antérieure du projet de loi C-23, a été défaite par 109 voix contre 65.

(47) Cependant, en vertu du paragraphe 4(2), les textes législatifs pris en vertu du paragraphe 4(1) sont inopérants tant qu'ils n'ont pas été agréés par la Commission de la fiscalité des Premières nations.

(48) Doug Cuthand, « Fiscal Management Law Major Native Milestone », *The Star Phoenix*, 6 décembre 2002.